

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de
Conflictos

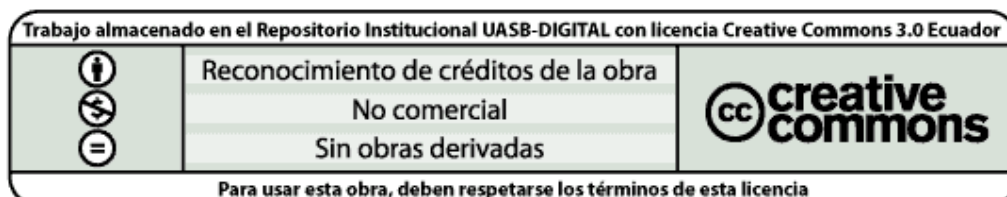
Toma de decisiones en política exterior del Ecuador.

Estudio de caso: Plan Binacional Ecuador-Perú

Autor: Gerwin Oswaldo Córdova Jaramillo

Tutor: PhD Esteban Nicholls

Quito, 2016



Cláusula de Cesión de Derechos de Publicación

Yo, Gerwin Oswaldo Córdova Jaramillo, autor de la tesis intitulada *Toma de Decisiones en Política Exterior del Ecuador. Estudio de Caso: Plan Binacional Ecuador-Perú*, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones internacionales, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: Quito, 3 de junio de 2016

Firma:

Resumen

El presente trabajo es una investigación acerca de cómo funciona el proceso de toma de decisiones en política exterior de Ecuador, utilizando como caso de estudio al Plan Binacional Ecuador-Perú. Particularmente se analizan dos campos en la toma de decisiones, primero a nivel político (macro) donde se identifica el contexto político-histórico, los factores externos e internos, así como la estructura y proceso que condujeron a la ampliación del funcionamiento del Plan Binacional Ecuador-Perú al período 2014-2024. Segundo a nivel institucional (micro), se investigó cómo funciona el proceso de ejecución de proyectos al interior de instituciones públicas en coordinación con el Plan Binacional, para lo cual se eligió a SENAGUA y MTOP. En el campo institucional se identifican algunas posiciones teóricas acerca de administración pública y además se señala el rol jugado por la burocracia en dichas instituciones. El argumento central de la investigación es que las decisiones en política exterior, para el caso de estudio a nivel macro, son de tipo presidencialista y con la participación de un único organismo gubernamental adicional, la Cancillería. Esto permite considerar a la política exterior de nuestro país más que una política de Estado, una política de Gobierno. A nivel institucional, se argumenta que la posición que adopta un funcionario público respecto al Plan Binacional, depende del sitio donde se encuentra al interior del Gobierno. Para SENAGUA, el Plan Binacional ha sido un ente útil en la ejecución de proyectos transfronterizos con Perú; para el MTOP, a excepción de la ejecución del Eje Vial No. 1, el Plan Binacional no ha servido de mucho para la ejecución de proyectos con Perú. Estas diferencias respecto a un mismo tema, es señalado por Allison (1968) como *where you stand depends on where you sit*. Por otra parte, se destaca la nueva forma de plantear política exterior con el Perú, la misma que fue de confrontación durante el Siglo XX pero que en la actualidad es de cooperación, lo cual ha permitido la ejecución de varios proyectos transfronterizos en beneficio de los territorios de frontera.

Palabras clave: Política exterior, toma de decisiones, unidad última de decisión, proyectos transfronterizos, cooperación transfronteriza, administración pública, burocracia.

Agradecimientos

Deseo extender mis más sinceros agradecimientos a los profesores Esteban Nicholls, Marco Romero y Daniele Benzi, quienes siempre estuvieron dispuestos a brindar su tiempo y conocimiento a lo largo de mi carrera universitaria, así como para la elaboración de la presente tesis.

Dedicatoria

A mis padres, gracias a su apoyo incondicional logré terminar esta nueva etapa en mi vida.

Índice de Contenidos

Capítulo primero: Contexto Histórico – Político del Plan Binacional y su ampliación hasta 2024	18
1. Historia del Plan Binacional	19
2. Motivaciones y condicionamientos externos.....	22
2.1. Cooperación Transfronteriza	23
2.2. Contexto de la paz Ecuador – Perú en 1998	25
2.3. Relaciones Históricas entre Ecuador – Perú	26
3. Contexto Político Interno	32
3.1. Características del Sistema Político Ecuatoriano.....	32
3.2. Política Exterior de Ecuador	34
4. Estructura y Proceso para la ratificación del Plan Binacional Ecuador – Perú.....	41
4.1. Estructura Decisoria.....	41
4.2. Proceso Decisorio	45
Capítulo segundo: Ejecución de proyectos transfronterizos en el marco del Plan Binacional	50
1. Administración Pública y Burocracia.....	55
2. Historia de SENAGUA y características del Plan de GIRH del río Zarumilla	58
2.1. Proceso de Ejecución del Plan de GIRH del río Zarumilla	63
2.2. ¿Por qué acudir al Plan Binacional?	70
3. MTOP y los Ejes viales Binacionales Ecuador - Perú	73
3.1 Proceso de ejecución del Eje Vial No. 1	74
4. Proyectos transfronterizos, cooperación transfronteriza e integración.....	83
Conclusiones	90

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1. Demarcaciones Hidrográficas de Ecuador	60
Gráfico N° 2. Flujograma de procesos - SENAGUA	64

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1. Ejes programáticos	51
Cuadro N° 2. Articulaciones establecidas por componente programático	53

Índice de Anexos

Anexo 1. Acuerdo de ampliación del Plan binacional de desarrollo de la región fronteriza.....	107
Anexo 2. Decreto Ejecutivo 1366.....	109
Anexo 3. Solicitud de Ratificación del Plan Binacional	111
Anexo 4. Encuentro Presidencial y V reunión del Gabinete Binacional de Ministros de Ecuador y Perú.....	114
Anexo 5. Encuentro Presidencial y VIII Gabinete Binacional Ecuador - Perú.....	118
Anexo 6. Decreto 1465	125
Anexo 7. Comparación de Casos en Política Exterior de Ecuador, a nivel macro.....	127
Anexo 8. Descripción del Plan de Gestión Integral del Recurso Hídrico del río Zarumilla.....	129
Anexo 9. Resultados de proyectos ejecutados en el Plan Binacional.....	131
Anexo 10. Esquema hidráulico del proyecto Puyango – Tumbes	133
Anexo 11. Programas de cooperación transfronterizos en América del Sur	134
Anexo 12. Cooperación no reembolsable (en millones de dólares) al 2013.	135
Anexo 13. Ejes viales binacionales Ecuador - Perú	136

Glosario de Siglas

ABIMSENOP	Asociación de municipalidades del sur de Ecuador y norte de Perú
ANA	Autoridad Nacional del Agua - Perú
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina
CEBAF	Centro Binacional de Atención de Frontera
DH	Demarcación Hidrográfica
GIRH	Gestión integral del recurso hídrico
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MICSE	Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo urbano y vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión económica y social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
PAI	Plan Anual de Inversiones
PBDRF	Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua - Ecuador
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
TDR	Términos de referencia
TLC	Tratado de Libre Comercio
ZIF	Zonas de Integración Fronterizas

Introducción

La presente investigación es un estudio acerca del proceso de toma de decisiones dentro del Estado en política exterior de Ecuador, utilizando como caso de estudio al Plan Binacional Ecuador-Perú. La investigación se enfoca en dos partes. Primero a nivel político (macro), trazando el proceso sobre la decisión de ampliar el funcionamiento del Plan Binacional al período 2014-2024; y segundo a nivel institucional (micro), utilizando la ejecución de proyectos transfronterizos en coordinación con el Plan Binacional, por parte de dos instituciones públicas como son SENAGUA y MTOP.

La investigación planteada ofrece una oportunidad para ensayar la aplicación de herramientas de investigación sobre el funcionamiento de la toma de decisiones en política exterior puesto que “en América Latina se ha prestado más atención a los contenidos de la política exterior que al proceso de adopción de decisiones” (Van Klaveren 2013, 97). Así, la política exterior abarca diferentes aspectos entre los que se pueden señalar: los regímenes multilaterales, relaciones bilaterales, defensa y seguridad, desarrollo, integridad territorial, comercio, regulación de inversiones, interacción en el orden internacional, la cooperación entre países, entre otros.

Bajo el área de la cooperación entre países, en 1998 Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza por medio del cual se pone fin a las disputas limítrofes entre ambos países y adicionalmente nace el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (PBDRF), el mismo que estará vigente hasta el año 2024. El PBDRF “es un Organismo Internacional de Derecho Público, creado a raíz de la firma del Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito el 26 de octubre de 1998” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú 2014).

En el campo político, existe un alto nivel de coordinación entre ambos países, teniendo cada uno un capítulo específico encargado del Plan Binacional. Algunas comisiones técnicas existentes son: Comisión Binacional Permanente del Canal Zarumilla, Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla, Vecindad Perú-Ecuador, entre otros. Esto se ve apoyado por los diferentes Gabinetes Binacionales, donde se reafirman los lazos entre ambos países. Estos Gabinetes

Binacionales se realizan de manera anual y el último fue el IX, el mismo que se desarrolló en Jaén-Perú, en el mes de diciembre de 2015.

El Plan Binacional tiene como principal objetivo “elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y norte y nor-orientes del Perú, e impulsar la integración y la cooperación entre los dos Países” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú 2014). Entre los principales logros obtenidos durante la vigencia del Plan Binacional, se pueden señalar: Ejes de interconexión vial binacional, Red Binacional de Salud, Programas de Desarrollo Humano Sostenible del Río Santiago, entre otros. Adicionalmente el Plan Binacional busca evitar disputas fronterizas las cuales históricamente han aquejado a ambos países. El PBDRF Ecuador-Perú gracias a su intervención en “sectores de salud, educación y saneamiento ambiental han permitido la reducción de los niveles de pobreza por NBI de la población de la zona de integración fronteriza (ZIF) en aproximadamente 13.5%” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú 2014).

Como se señaló anteriormente, el Plan Binacional ha ejecutado varios proyectos en diferentes áreas como infraestructura, salud, educación, entre otros. Desde esta perspectiva, aparte de analizar la decisión de ampliar el funcionamiento del Plan Binacional hasta 2024, se plantea estudiar cómo funciona la toma de decisiones a nivel institucional. Para lograr esto, se seleccionó dos instituciones las cuales han ejecutado algunos proyectos en coordinación con el Plan Binacional, la Secretaría del Agua (SENAGUA) y el Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTOP). De forma más específica, en SENAGUA se eligió al proyecto denominado como Plan de Gestión integral del recurso hídrico del río Zarumilla, y en el MTOP al Eje Vial No.1 Guayaquil-Piura. Estos proyectos fueron elegidos con el fin de entender cómo funciona la toma de decisiones al interior de instituciones públicas para casos específicos.

Los elementos mencionados anteriormente reflejan la importancia del Plan Binacional tanto para Ecuador como para Perú. En este sentido, la pregunta central sobre la cual se basa la investigación es ¿Cómo funciona el proceso de toma de decisiones de la política exterior ecuatoriana en el caso del Plan Binacional Ecuador-Perú a nivel político e institucional? Para responder la pregunta de investigación se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los diferentes actores quienes intervienen en la toma de decisiones para los casos señalados.
- Plantear el contexto de la decisión de ampliar el funcionamiento del Plan Binacional Ecuador-Perú hasta 2024.
- Identificar a nivel político, los estímulos tanto internos como externos que influenciaron la decisión de ampliar el funcionamiento del Plan Binacional.
- Señalar a nivel institucional, como funciona la toma de decisiones en lo que respecta a la ejecución de proyectos en SENAGUA y en el MTOP, en coordinación con el Plan Binacional.

La investigación por tanto, se enfoca en priorizar el análisis de toma de decisiones en política exterior. A pesar de esto, no se deja de lado al sistema internacional ni las relaciones internacionales. Es importante recalcar que la investigación no busca analizar los resultados concretos del accionar del Plan Binacional como son: los proyectos ejecutados o los proyectos que no han avanzado, sino identificar cómo funciona el proceso de toma de decisiones para el caso del Plan Binacional. Es decir, se busca identificar quienes realizaron la política exterior y como decidieron lo que finalmente se ejecutó tanto a nivel político como a nivel institucional.

Para responder los objetivos señalados y basándonos en el campo de estudio que abarcará la presente tesis, el argumento principal de la investigación es que la toma de decisiones en política exterior, en el caso de estudio a nivel macro, es de tipo presidencialista y con la intervención de un único actor estatal adicional, la Cancillería. A nivel institucional se argumentará que *la posición que adopta un funcionario público respecto al Plan Binacional, depende del sitio donde se encuentra al interior de Gobierno*. Para SENAGUA, el Plan Binacional, es considerado un organismo útil para la ejecución de proyectos transfronterizos con Perú. En el MTOP, a excepción de la ejecución del Eje Vial No. 1, el Plan Binacional no es considerado como un organismo útil para la ejecución de proyectos con Perú. Estas diferencias respecto a un mismo tema, es señalado por Allison (1969) como *where you stand depends on where you sit*, el cual se halla vigente en las instituciones públicas analizadas referentes a la ejecución de proyectos, aunque matizado con elementos específicos del aparataje institucional del Ecuador.

Frente a este contexto, para el análisis a nivel macro, la investigación utilizará el enfoque de Roberto Russell (1990), el mismo que se basa en la experiencia de toma de decisiones en política exterior en varios países de América Latina y tiene como elementos centrales los siguientes aspectos.

Primero, la adopción de decisiones se encuadra a nivel de Estado-Nación y “su universo corresponde al campo de estudio específico de la política exterior, que es más acotado que el de las relaciones internacionales y diferenciable del mismo” (Russell 1990, 255).

Segundo, es preciso diferenciar entre la estructura y el proceso decisorio. La estructura está integrada por “uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y evitar que la decisión adoptada sea fácilmente revertida” (Russell 1990, 255-6). Por su parte, en el proceso decisorio participan “actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada (256)”. La decisión final siempre es realizada por actores gubernamentales domésticos, los mismos que son señalados como la “unidad última de decisión”¹. Tanto los actores gubernamentales del exterior, y los no gubernamentales externos e internos, influyen en el proceso decisorio.

Es importante señalar que existen 3 tipos de unidad última de decisión: líder predominante, grupo solo y grupo múltiple autónomo. En el primer caso, un solo individuo tiene el poder para tomar la decisión en nombre del gobierno, de esta manera, aunque existan otros actores los mismos que puedan plantear diferentes alternativas, estos puntos de vista no son relevantes para el resultado político. Cuando un solo individuo no puede determinar la posición de un gobierno frente a un tema de política exterior, se utilizan unidades de decisión alternativas. Así, el grupo solo representa una alternativa. Cuando la unidad última de decisión es el grupo solo, significa que un conjunto de individuos que interactúan entre sí, tienen la capacidad de ejecutar una determinada acción, con el fin de lograr consenso. Los miembros de este grupo solo, todos ellos, forman parte de un solo organismo. Finalmente, el grupo múltiple autónomo se refiere a la participación de grupos separados, dos o más, quienes no pueden

¹ Este término es desarrollado por Hermann, M; Hermann, C & Hagan, J (1987) en “How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior”, p.309.

comprometer los recursos de un régimen sin el apoyo de los otros grupos. Es decir, se necesita de un consenso de los grupos para tomar una decisión (Hermann, Hermann y Hagan 1987).

Como tercer elemento se necesita distinguir entre “formulación y ejecución de una decisión en materia de política exterior, por dos razones principales: primero, porque en la etapa de ejecución se da también un proceso de negociaciones burocráticas e individuales y, dos, porque los objetivos formulados inicialmente pueden ser alterados o no cumplidos en el momento de llevar a cabo la decisión” (Russell 1990, 256)

Cuarto, vale recordar que cualquier decisión se inscribe en un marco decisorio, el cual se encuentra compuesto por tres elementos “a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos, b) el contexto macropolítico interno [...] que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como los rasgos particulares de su política exterior; y c) el contexto específico de la decisión particular (nivel “micro” de la decisión)” (Russell 1990, 256).

Llegados a este punto, la interpretación de resultados obtenidos a través del enfoque de Russell se complementa con los modelos decisionales I, II y III de Graham Allison. Según Allison (1989), a partir del “Modelo de Política Racional o Modelo I [...] los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios” (121). Ante este modelo se puede inferir que las acciones realizadas por los estados son el medio óptimo para la obtención de sus fines, es decir se encuentran supeditadas a ellos. “Los sucesos importantes tienen causas importantes” (122).

El Modelo II o Modelo de Proceso Organizacional busca “identificar las organizaciones involucradas y de revelar los patrones de conducta organizativa que originaron la acción” (Allison 1989, 122). La inferencia de este modelo radica en que si un estado realizó una acción, esto se debe a que las diferentes organizaciones involucradas influyeron para que se realice algo similar. Pero esta simplificación no debe llevarnos a dejar de ver el hecho de que un "gobierno" consiste en un conglomerado de organizaciones poco coordinadas entre sí, cada una con su vida propia. Los líderes del gobierno se encuentran formalmente y, hasta cierto punto, de hecho, en la punta del conglomerado.

Finalmente, el Modelo III o Modelo de Política Burocrática “busca revelar las percepciones motivaciones, posiciones, poder y maniobras de los jugadores importantes que provocaron el desenlace” (Allison 1989, 123). Inferencia: Las acciones ejecutadas por los estados, son el resultado de procesos de negociación, los mismos que fueron llevados a cabo por individuos al interior del gobierno.

Frente a los 3 Modelos de Allison se puede indicar que el Modelo I actúa a nivel macro, es decir de Estado a Estado, bajo un contexto internacional y por su parte los Modelos II y III basan sus decisiones bajo el contexto nacional, es decir a nivel micro. La importancia de la utilización del enfoque de Russell y los modelos de Allison para la presente investigación se fundamenta bajo el hecho de que “la formulación de la política exterior será siempre el resultado de la interacción entre el contexto interno y el externo [...] siempre habrá necesidad de combinar perspectivas teóricas para entender la trayectoria y características de las políticas exteriores” (Van Klaveren 2013, 109).

En lo que respecta a la toma de decisiones a nivel institucional, es necesario introducirse en el campo de la Administración pública y de la burocracia para poder entender su funcionamiento. Se utilizará los enfoques acerca de administración pública señalados por David Rosenbloom (1983): el enfoque administrativo y el político. Por otro lado, para caracterizar a la burocracia de las instituciones a investigar, se utilizará los roles de la burocracia señalados por Oscar Oszlak (1977). Ambos elementos se complementan con los modelos decisionales de Allison.

Aunque es cierto que “En el Ecuador es limitada la cantidad de obras de investigación sobre relaciones internacionales y toma de decisiones en política exterior, lo que dificulta una evaluación sistemática y penetrante de la teoría” (Venegas de la Torre 2014, 9), a través de la presente investigación se trata de dar un aporte al vacío existente en la literatura acerca de la temática planteada puesto que “la formulación de teorías en esta área tiene todavía un carácter incipiente y se ha avanzado más en la explicación de fenómenos más bien singulares y concretos que en comportamientos generales de política exterior” (Van Klaveren 2013, 97).

A pesar de los pocos estudios realizados en nuestro país, en lo que se refiere a la toma de decisiones en política exterior a nivel macro, en el Anexo 7, se puede observar un cuadro comparativo de tres estudios de caso previos realizados en el nivel macro donde se incluye también el estudio realizado en esta investigación. En lo que respecta a

la toma de decisiones a nivel institucional en nuestro país, no se pudo identificar estudios previos (al menos publicados) de la temática planteada. Desde esta perspectiva se podría resolver al menos de manera parcial, los vacíos teóricos existentes en la materia, y a partir de los casos de estudio, se pueden identificar algunos de los mecanismos utilizados en la política exterior del país tanto en la ampliación del funcionamiento del Plan Binacional como en la ejecución de proyectos.

Finalmente, otro elemento a tener en cuenta durante la investigación es la cooperación entre ambos países, específicamente la de tipo transfronteriza, la misma que surgió posterior a la firma de la paz de 1998. Ante esto, la cooperación transfronteriza puede ser entendida “como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional” (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 240). Estos elementos también serán analizados a lo largo de la presente investigación.

Enfoque metodológico

El problema formulado conlleva la realización de una inferencia descriptiva, la misma que se basará en la observación, análisis e interpretación del caso de estudio seleccionado. Mediante este método se podrá: recopilar, procesar e interpretar la información obtenida de toma de decisiones tanto a nivel político como institucional. Esto orienta la investigación hacia la descripción, por un lado, de la decisión del Gobierno de Ecuador en ratificar el Plan Binacional Ecuador-Perú al periodo 2014-2024, y por otro, cómo funciona la toma de decisiones al interior de instituciones públicas en la ejecución de proyectos transfronterizos en coordinación con el Plan Binacional.

A nivel institucional, se realizaron entrevistas a funcionarios competentes en el tema de ejecución de proyectos en coordinación con el Plan Binacional. Primero en la SENAGUA, la cual coordina varios proyectos con el Plan Binacional, en especial para el caso de estudio el Plan de gestión integral (GIRH) del río Zarumilla. Y para el MTOP, debido a que ha coordinado junto al Plan Binacional la ejecución de varios ejes viales entre Ecuador y Perú. Específicamente el Eje Vial No.1 Guayaquil-Piura.

En la frontera Ecuador-Perú se han ejecutado varios proyectos de carácter binacional, sin embargo, se escogió a SENAGUA y al MTOP, utilizando al Plan de GIRH del río Zarumilla y al Eje Vial No.1 respectivamente, como casos de estudio,

puesto que en ambos proyectos se necesitó de la intervención del Plan Binacional para lograr su ejecución. En el Plan de GIRH del río Zarumilla el Plan Binacional aportó con el marco jurídico necesario, gracias al cual se logró formar un convenio cuatripartito entre las autoridades del agua de ambos países y los capítulos Ecuador-Perú del Plan Binacional. De esta manera se logró asignar los recursos de ambos países hacia Fondo Binacional. Por su parte, en la ejecución del Eje Vial No.1, el Plan Binacional fue el organismo encargado de administrar los recursos provenientes de la Comunidad Europea, dicho monto ha sido el más importante desembolso de recursos recibido con características de cooperación no reembolsable.

Organización del trabajo

La principal contribución de la investigación a nivel macro, es el señalar como las decisiones en política exterior, en el caso de la ampliación del funcionamiento del Plan Binacional 2014-2024, se enmarcan entre la directriz del ejecutivo y la participación de un único actor gubernamental adicional, la Cancillería. Así la política exterior de nuestro país se puede considerar más que como una política de Estado, como una política de Gobierno. A nivel institucional, nuestro principal aporte es ilustrar de manera empírica cómo funciona la toma de decisiones al interior de las instituciones gubernamentales analizadas, para la ejecución de proyectos, en coordinación con el Plan Binacional.

Frente a lo expuesto, la investigación se organiza de la siguiente forma. En el capítulo primero se estudia la ampliación del Plan Binacional al período 2014-2024 donde se identifica el marco decisorio para la ratificación del Plan Binacional, señalando las motivaciones y condicionamientos internos y externos que influyen en la toma de una determinada decisión. También se identifica el contexto político sobre el cual se actuó, el mismo que es normado bajo la Constitución de 2008. Adicionalmente, se señala la estructura y proceso de toma de decisiones, describiendo: la unidad última de decisión para el caso de estudio y los actores gubernamentales involucrados. En este capítulo se observa el fuerte peso del Presidente en la toma de decisiones en política exterior, y la intervención de un único actor gubernamental adicional, la Cancillería.

En el segundo capítulo, se analiza el proceso de toma de decisiones al interior de SENAGUA y MTOP, examinando las principales áreas involucradas en la ejecución de

proyectos y como estas se vinculan a nivel interdepartamental e interinstitucional. En el caso de SENAGUA, se identifica la falta de coordinación a nivel interinstitucional con las entidades pertinentes para la ejecución de proyectos en el Plan Binacional; estas instituciones son SETECI, SENPLADES y MICSE. Además, se identifica a SENPLADES como un organismo coordinador central o agencia nodal, cuando se pretende ejecutar un proyecto transfronterizo con Perú. Debido a que el Plan de GIRH del río Zarumilla, busca mejorar las condiciones de vida del área donde interviene, se pudo observar que el rol jugado por la burocracia fue de tipo infraestructural. Finalmente, para el caso de SENAGUA, el Plan Binacional es un ente muy útil para la ejecución de proyectos, debido a que se ocupa de las cuencas transfronterizas en las cuales se enmarca su accionar.

En la sección de MTOP, se señalan las principales áreas involucradas en el proceso de ejecución de proyectos y su vinculación con Plan Binacional. En este capítulo se identifica que la burocracia no solamente defiende su accionar a nivel interinstitucional, también lo hace a nivel interdepartamental. Cada departamento protege su accionar frente a los demás. Para el caso del MTOP, el Plan Binacional, a excepción del Eje Vial No.1, no tiene injerencia en la ejecución de proyectos, solo es considerado como una institución que recopila información de lo realizado. El Eje Vial No.1, tenía como fin, el evitar inundaciones que aquejaban a las zonas fronterizas de Ecuador y Perú, en especial el fenómeno de El Niño. Se puede señalar, entonces, que la burocracia en este caso jugó un rol infraestructural.

Al contrastar el análisis de ambas instituciones, se destaca que *la posición que adopta un funcionario público respecto al Plan Binacional, depende del sitio donde se encuentra al interior del Gobierno*. Para SENAGUA, el Plan Binacional es de mucha ayuda en la ejecución de proyectos; para el MTOP, a excepción de la ejecución del Eje Vial No. 1, no ha servido de mucho. Estas discrepancias frente a un mismo tema, es señalado por Allison (1968) como *where you stand depends on where you sit*. Como parte final del segundo capítulo se traza la relación existente entre los proyectos transfronterizos, la cooperación transfronteriza y la integración. Finalmente se plantean las conclusiones relevantes que se derivan de la investigación realizada.

Capítulo primero

Contexto Histórico-Político del Plan Binacional y su ampliación hasta 2024

La toma de decisiones en política exterior es un tema poco estudiado en América Latina y menos aún en nuestro país. Los trabajos académicos que abarcan esta área, en su mayoría son provenientes de EEUU o Europa, y sus estudios se centran “en conflictos de gran magnitud que han desembocado en grandes guerras o en crisis humanitarias producto de desastres naturales, hambrunas y epidemias” (Velázquez Flores y Domínguez 2007, 27).

Son pocas las investigaciones realizadas a procesos que no tengan el matiz señalado anteriormente y que no conlleven a una confrontación armada. Sin embargo, dentro de este aspecto, el estudio de Allison (1968) realizado en relación a la crisis de los misiles en Cuba, es una de las investigaciones más clásicas. Adicionalmente el enfoque desarrollado por Roberto Russell (1990) acerca de la estructura y proceso de toma de decisiones, nos ayudará a identificar los factores externos, factores internos y los principales actores que intervinieron en lo que respecta al presente capítulo, la ampliación del funcionamiento del Plan Binacional al período 2014-2024.

Así, el capítulo primero ofrece cuatro partes: primero un repaso de la historia del Plan Binacional a partir de su creación, donde se señala una descripción formal² del Plan Binacional. Como segundo aspecto se resaltan los factores externos, entre los que tenemos a la Cooperación transfronteriza, el contexto de la paz de 1998 y las relaciones históricas con el Perú. Como tercer punto se identifica el contexto político del país para el caso estudiado, el cual está normado bajo la Constitución del 2008. Finalmente, se describe la estructura y proceso de toma de decisiones a través del cual se decidió ampliar el funcionamiento del Plan Binacional al período 2014-2024, aquí se señalan los principales actores que intervinieron en dicha decisión. El objetivo del presente capítulo, se enmarca alrededor de la tesis que las decisiones a nivel macro, para el caso

² Es necesario recalcar que estamos conscientes de la notoria diferencia entre instituciones formales e informales, para profundizar en este aspecto, se puede revisar el artículo de Guillermo O'Donnell (1996), Otra institucionalización.

de estudio, poseen características presidencialistas y con la intervención de un único organismo gubernamental adicional, la Cancillería.

1. Historia del Plan Binacional

En el año 1998 con el fin de la Guerra entre Ecuador y Perú, ambos países firmaron el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza dentro del cual nace el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (PBDRF), el mismo que comenzó a funcionar a partir del 4 de febrero de 1999 con una validez de 10 años. Posteriormente, en el año 2009, se acordó extender su funcionamiento por 5 años más hasta el 2014, y en este mismo año 2014, se decidió extender su vigencia hasta 2024.

El Plan Binacional se creó con el fin de “impulsar y articular esfuerzos con el propósito de integrar económicamente la región fronteriza, acelerar su desarrollo y superar la situación de atraso con relación al resto de los territorios de los respectivos países” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú 2015, 6). Así se buscó consolidar una alianza estratégica entre Ecuador y Perú, con el mandato de actuar en la promoción y articulación de planes, programas, proyectos tanto nacionales como binacionales, en especial aquellos orientados al alivio a la pobreza y al mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos. A partir de la firma de la paz en octubre de 1998, hasta la actualidad, entre ambos países se ha consolidado una cultura de fraternidad y paz y, sobre esa base se han generado en las zonas de frontera común “canales de diálogo, consulta y coordinación en los que participan las instituciones del ejecutivo, municipios, organizaciones sociales, académicas y empresariales locales, intercambiando experiencias, aspiraciones y propuestas, que contribuyen a la formulación de proyectos y programas de desarrollo regional” (6).

Con la finalidad de promover la ejecución de programas y proyectos, el PBDRF se encuentra estructurado por: a) un directorio ejecutivo binacional, integrado por los capítulos de Ecuador y Perú, y b) por un comité asesor internacional. Los capítulos nacionales del Plan Binacional tienen la función de velar por la ejecución de los programas nacionales y la buena puesta en marcha de los proyectos binacionales. Cada Capítulo Nacional posee un director ejecutivo quien es miembro del Directorio Ejecutivo Binacional y del Fondo Binacional. Para el Ecuador esta responsabilidad recae en la Ing. Paola Inga.

Adicionalmente se han generado varias comisiones para tratar de coordinar las acciones a ser realizadas por parte de Plan Binacional, entre las que tenemos: Comisión Binacional permanente del Canal Zarumilla, Comisión de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Río Zarumilla, Comisión de la Vecindad Perú-Ecuador, entre otros. Estas comisiones se ven reforzadas por los diferentes Gabinetes Binacionales, donde se reafirman los lazos entre ambos países. El más reciente Gabinete Binacional fue el IX, el mismo que se realizó en Jaén-Perú, el 18 de diciembre de 2015. Los gabinetes binacionales son “un mecanismo a través del cual todos los ministros de Estado de ambos países se reúnen, conjuntamente con los Presidentes de la República, una vez al año para evaluar lo avanzado y acelerar el proceso en materia de integración, también para monitorear y ejecutar lo establecido en cada reunión” (Coletti, y otros 2009, 104). Así el Plan Binacional se encarga de la ejecución de proyectos dentro de su competencia, los mismos que de manera anual son comunicados a través de los Gabinetes Binacionales. Bajo el accionar descrito, las actividades del Plan Binacional se ven complementadas por los Gabinetes Binacionales donde se comunican los avances alcanzados.

El Plan Binacional tiene como objetivo principal “elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y norte y nor-oriental del Perú, e impulsar la integración y la cooperación entre los dos Países” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú 2015). En la búsqueda de cumplir con su objetivo principal, el Plan Binacional ejecuta diversos programas los cuales se encuentran divididos en 4 grandes grupos: a) Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva o Tipo “A”, b) Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en la Región Fronteriza. Tipo “B”, c) Programa de Promoción a la Inversión Privada. Tipo “C”, d) Programa Nacional de Construcción y Mejoramiento de Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en la Región Fronteriza. Tipo “D”.

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento, el Plan Binacional posee el denominado Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo, el mismo que tiene 2 fuentes de ingresos: los recursos del Gobierno Ecuatoriano y los recursos provenientes de Cooperación no reembolsable por parte de países amigos y organismos multilaterales. A partir de 1998 y teniendo como fecha de corte el año 2011, el Gobierno Ecuatoriano ha

aportado la suma de \$842 millones de dólares, los mismos que se destinaron en un 90% para la ejecución de programas binacionales, 4% a programas nacionales productivos y 6% para Programas Nacionales Sociales y Ambientales. Por su parte los aportes de Cooperación No reembolsable de países amigos y organismos multilaterales ascendieron aproximadamente a \$200 millones de dólares.

En lo referente al área de Intervención, el Plan Binacional, capítulo Ecuador, abarca una superficie de 132.500 km² afectando a un millón setecientas mil personas, las mismas que se encuentran distribuidas en 8 provincias, 71 cantones y 290 parroquias. Las provincias donde el Plan Binacional interviene son: Sucumbíos, Napo, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Loja. Estas provincias se encuentran dentro del área de intervención del Plan Binacional gracias a lo señalado en el Art. 249 de la Constitución del Ecuador 2008, donde se manifiesta que “Los cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad. La ley regulará y garantizará la aplicación de estos derechos” (Asamblea Constituyente 2008, 123-124).

Normalmente los sectores céntricos de un país se convierten en áreas desarrolladas, dejando de lado a los sectores periféricos, los mismos que no logran desarrollarse a la par. Frente a este contexto, el Plan Binacional desde una perspectiva ideal, posee un rol articulador y promotor de proyectos junto con las diferentes organizaciones gubernamentales con el fin de lograr desarrollar la frontera tanto de Ecuador como de Perú. Estamos conscientes que no debemos confundir entre las potencialidades que posee el Plan Binacional y los efectos reales que se han obtenido de él. Entre los principales logros obtenidos se señala que “se han culminado el Eje Vial No. 1: Guayaquil – Piura que cuenta con un sistema integrado de atención en el paso de frontera, y en Ecuador se concluyó el tramo correspondiente al Eje 3 y al Eje 5, se ha realizado la Gestión Integral de la cuenca binacional Catamayo-Chira” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú 2015). En el Anexo No. 9 se observan algunos de los principales proyectos contemplados en el Plan Binacional y su grado de avance. Frente a esto

Los dos países fronterizos se convierten en socios estratégicos que encaran juntos, mediante la cooperación y la integración fronteriza, retos comunes de orden social y económico. La frontera delimitada y demarcada es un espacio de encuentro, trabajo conjunto y esfuerzo compartido entre pueblos, que además de tener innumerables vínculos históricos, son conscientes de la necesidad de afirmar permanentemente la paz y promover su desarrollo (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú 2015).

El Plan Binacional Ecuador – Perú ha funcionado por 15 años teniendo como principal objetivo el mejorar las condiciones de vida en la frontera. A continuación se presenta, utilizando el enfoque de Russell, las diferentes motivaciones y condicionamientos tanto externos como internos del país, además de los actores gubernamentales, los mismos que han permitido tomar la decisión de extender la vigencia del Plan Binacional hasta el año 2024.

2. Motivaciones y condicionamientos externos

Tanto las motivaciones como los condicionamientos externos influyen dentro de la toma de una determinada decisión en política exterior, puesto que se encuentran inmersos no solo en la estructura, sino también en el proceso decisorio, el mismo “que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada” (Russell 1990, 8).

Debido a lo mencionado anteriormente, hay que diferenciar “entre los estímulos y condicionamientos externos que *“requieren la toma de una decisión”* de aquellos que *“determinan la medida”* que adopta un país” (Tobar 2002, 17) (itálicas en el original), para el presente caso de investigación, el Plan Binacional Ecuador-Perú. En el campo de los diferentes elementos que requieren la toma de una decisión, para la presente investigación existen procesos tales como: la Cooperación Ecuador-Perú, la misma que ha surgido con el fin de las disputas fronterizas entre ambos países, y de manera específica la Cooperación Transfronteriza. Estos procesos actúan como motivaciones y condicionantes al momento de tomar decisiones, en respuesta a los nuevos retos que plantea el mundo multipolar en el que nos encontramos, posterior al fin de la Guerra Fría.

Entre los factores externos, que por su parte pueden considerarse como determinantes, podemos entenderlos “en la medida en que le otorgan al Estado

ecuatoriano un rol muy preciso, cual es el de producir las condiciones jurídicas, institucionales y políticas internas para que una decisión de política exterior efectivamente se produzca” (Tobar 2002, 17). Así, nos podemos referir a las relaciones históricas existentes con el Perú, en el marco de un cambio de política exterior tanto de Perú como de Ecuador, las mismas que durante el siglo XX fueron de confrontación y que en la actualidad han llegado a altos niveles de paz y cooperación. Frente a esto, los procesos examinados juegan un rol importante al momento de tomar una decisión en política exterior.

2.1. Cooperación Transfronteriza

La Cooperación transfronteriza puede ser entendida “como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar los procesos de integración regional” (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 240). En lo que respecta al Plan Binacional Ecuador-Perú, el mismo se encuentra clasificado dentro de la cooperación de tipo transfronteriza debido a que ambos países se encuentran ubicados geográficamente de manera contigua. En el anexo 11, se observan los proyectos transfronterizos existentes en América Latina. La cooperación transfronteriza se ve favorecida cuando cumple con algunos elementos fundamentales:

a) que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; b), que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, c) que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto a los articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 241).

En lo referente a la conectividad física, la creación de los ejes viales binacionales ha ayudado a la movilización de bienes y personas entre ambas naciones mejorando así el comercio binacional. Los acuerdos políticos se han logrado a través de las diferentes comisiones existentes entre ambos países, donde destacan la Comisión de la Vecindad Ecuador-Perú y los Gabinetes Binacionales. Finalmente, la participación de los gobiernos fronterizos se realiza por medio de la Asociación de Municipalidades del Sur de Ecuador y Norte de Perú (ABIMSENOP), la misma que ha tenido influencia sobre

las decisiones de ratificar el Plan Binacional, esto se pondrá de manifiesto al momento de identificar el proceso decisorio.

La cooperación transfronteriza posee un rol articulador de dos elementos que han impulsado los procesos integracionistas en América Latina luego del fin de la Guerra Fría. Primero, el aspecto geoeconómico el mismo que ha servido de guía para la integración física de los países. Segundo, el aspecto geopolítico, que ha buscado la integración y concertación de las políticas regionales. Ambos elementos son interdependientes, pero necesitan ser potenciados por acuerdos institucionales regionales, o por lo menos binacionales. Un ejemplo de esto es la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la cual tiene como uno de sus principales socios a la Corporación Andina de Fomento (CAF), e incluye a los doce países de América del Sur.

La iniciativa del IIRSA fue planteada durante la I Reunión de Presidentes de América del Sur, que se llevó a cabo en Brasilia en el año 2000; esta iniciativa se constituye en un “mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones” (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 243). Ecuador participa en el eje Andino y en el eje del Amazonas. De esta manera la IIRSA se muestra como una oportunidad para una efectiva integración en América del Sur, la misma que pueda incluir a todos sus miembros.

Por otro lado, con el fin de potenciar las relaciones fronterizas, desde la Comunidad Andina (CAN) se promulgó la decisión N° 501/2001, aprobada en junio de 2001, la misma que se refiere a la creación de Zonas de Integración Fronterizas (ZIF). Las ZIF se consideran como “ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países miembros de la Comunidad Andina, en las que se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera conjunta, compartida y coordinada” (Comunidad Andina 2015). Posteriormente, en la decisión N° 502/2001, aprobada en junio de 2001, se plantea el marco normativo de los Centros Binacionales de Atención Fronteriza, los mismos que tienen como fin último, alcanzar acuerdos de movilidad potenciados por la integración física. Desde esta perspectiva, es importante “anclar la cooperación transfronteriza en procesos reales de integración a nivel político” (Rhi-

Sausi y Oddone 2012, 246). Estas relaciones fronterizas no solo existen a nivel de la CAN, sino en toda Sudamérica. En el Anexo 11 se observa los diferentes proyectos de cooperación transfronteriza existentes en Sudamérica.

A falta de procesos integracionistas fuertes, como es el caso de América Latina y particularmente para Ecuador y Perú, esto se compensa por medio de acuerdos binacionales. En la búsqueda de articular la integración sudamericana con el desarrollo nacional, es necesario crear sectores capaces de promover procesos convergentes tanto a nivel institucional como a nivel económico. Ante esto “el proceso transfronterizo puede constituirse en el eje ordenador de las áreas de convergencia económico-institucionales en donde los diferentes proyectos diseñados se conviertan en las variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular” (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 262).

2.2. Contexto de la paz Ecuador-Perú en 1998

El contexto de paz estuvo marcado por la crisis de la dolarización y una marcada inestabilidad política. Con el fin del boom petrolero a principios de la década de los 80's, Ecuador inició un período de transición hacia el denominado Consenso de Washington. Esto generó que para mediados de los años 90's, Ecuador ya había “liberalizado los tipos de cambio y de interés, desmantelado su protección arancelaria, abierto sus mercados, eliminado subsidios y desregulado parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral” (Larrea 2004, 43). Estas prácticas se mantuvieron durante la presidencia de Sixto Durán Ballén entre 1992-1996; también en posteriores gobiernos a) el de Abdala Bucaram elegido en 1996 y derrocado seis meses luego, b) el Gobierno interino de Fabián Alarcón que duró 18 meses. Estas políticas generaron un estancamiento económico y la apertura comercial, lo cual conllevó a que se profundice los problemas de pobreza, desigualdad, y exclusión social.

En este contexto, en 1998 llega al poder Jamil Mahuad, cuando el país sufría los embates del fenómeno del Niño, la destrucción de buena parte de la infraestructura de carreteras y de capacidad productiva, básicamente de productos de exportación la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional, lo cual terminó de agravar la situación del País. La crisis elevó los índices de desempleo abierto, el subempleo y la pobreza; “el primero ascendió, en las tres principales ciudades el país, del 8% en 1998, al 17% a mediados de 1999, mientras la pobreza urbana pasó del 36% al 65%. Se

produjo también una masiva migración internacional. Al menos 700.000 ecuatorianos han dejado el país a partir de 1998 (Larrea 2004, 44).

Otro aspecto a destacar es el sistema financiero, puesto que a través de “los recursos inyectados a la circulación por el Banco Central en créditos al sistema bancario” (Salgado 1999, 9), se buscaba impedir el retiro masivo de depósitos y el cierre de los bancos; sin embargo esto generó un riesgo inminente de hiperinflación. Cuando el Banco Central ya no poseía la liquidez suficiente para seguir inyectando dinero en el sistema financiero, se decretó un feriado bancario de cinco días y un posterior congelamiento bancario de un año.

Entre los años 1999-2000, más de la mitad de los principales bancos del país quebraron o fueron absorbidos por el Estado. Como medida para superar esta situación de crisis, en enero de 2000, se adopta al dólar como moneda nacional, tratando de generar estabilización económica en el país. Aunque se adoptó esta medida por parte del Gobierno de Jamil Mahuad, no pudo evitar ser derrocado. A pesar de esto, los gobiernos posteriores a Jamil Mahuad, el de Gustavo Noboa 2000-2002, Lucio Gutiérrez 2003-2005, Alfredo Palacio 2005-2007 y finalmente el de Rafael Correa 2007 hasta la actualidad, han mantenido al dólar como moneda nacional. En ciertos momentos el dólar ha servido como una medida para estabilizar la economía, por ejemplo entre los años 2000-2003, ayudó a “consolidar la recuperación mediante la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero” (Larrea 2004, 27); y en otros momentos, como en la actualidad, ha ocasionado pérdida de competitividad de nuestros productos en el extranjero, debido a la depreciación de las demás monedas, particularmente las monedas de países vecinos como Perú y Colombia. Esto ha conllevado un déficit en la balanza de pagos de nuestro país.

2.3. Relaciones Históricas entre Ecuador-Perú

Otro aspecto a destacar al momento de plantear políticas exteriores con nuestro vecino del sur, es el hecho de que a lo largo del siglo XX existieron varios problemas limítrofes entre ambos países, los mismos que inclusive conllevaron a enfrentamientos militares. A pesar de los problemas limítrofes existentes entre ambos países durante el siglo XX, estas disputas fronterizas tienen sus raíces desde la independencia de la colonia española, puesto que en aquella época no existían delimitaciones claras. Frente

a esta situación, los Gobiernos de Ecuador y Perú optaron por la utilización del derecho de *Uti Possidetis Jure*³, lo cual conllevó varias disputas entre ambos países.

En el año 1941, Ecuador y Perú disputaron una guerra la misma que se resolvió con la firma del Tratado de Río de Janeiro, la cual dividió el territorio en disputa aproximadamente por la mitad. Se optó por esta opción debido a que “en 1936, Ecuador y Perú habían determinado que ese era el territorio que efectivamente ocupaban y porque esta línea cruza todos los puntos en los cuales los ríos se vuelven navegables, la cual durante siglos ha sido la frontera natural entre ambos pueblos” (Coletti, y otros 2009, 96).

A pesar de haber firmado el Protocolo de Río de Janeiro, durante la década de los noventa del siglo pasado, se desató una nueva guerra entre ambos países puesto que la demarcación fronteriza no quedó clara en el área de la Cordillera del Cóndor ni tampoco del río Cenepa; este altercado entre ambas naciones es denominada como la Guerra del Cenepa la misma que duró cinco semanas entre enero y febrero de 1995. Esta guerra concluyó con la firma de Paz de Itamaraty el 17 de febrero de 1995, y el 26 de octubre de 1998 se firmó el acuerdo de Brasilia, que delimita finalmente, la totalidad de la frontera entre ambos países. Dicho acuerdo fue firmado por los presidentes de la época, Jamil Mahuad y Alberto Fujimori, por Ecuador y Perú respectivamente. Finalmente, y luego de más de 180 años de disputa entre ambos países, el 13 de mayo de 1999 se marcó el último hito en la frontera Ecuador-Perú, sellando la paz de manera definitiva.

Los problemas con el Perú sin duda han marcado la política exterior ecuatoriana en temas de seguridad nacional (Venegas de la Torre 2014). Con el objetivo de mejorar las relaciones con el Perú, los gobiernos de ambos países buscaron la manera de poner en marcha “una estrategia de colaboración que quedó plasmada en el Plan Binacional Perú-Ecuador en 1998” (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 253-254). Bajo esta lógica de buscar una estrategia de colaboración entre ambos países nace el Plan Binacional, el mismo que se constituye en un Proyecto que busca no solo el desarrollo de las áreas fronterizas de ambos países, también ayuda mantener la paz entre las naciones y en especial de las personas que habitan en la frontera.

³ Este principio señala que las partes conservan de manera provisional el territorio poseído al final de un conflicto, hasta que se llegue a un tratado entre las partes.

Desde esta perspectiva la cooperación transfronteriza por medio del Plan Binacional “puede constituirse en una base propicia para el desarrollo de la diplomacia preventiva en donde sistemas nacionales, instituciones regionales y acuerdos locales contribuyan a prevenir situaciones de conflicto y se estimulen los mecanismos de construcción para la paz” (Rhi Sausi y Oddone 2009, 12). En el área de política exterior del país, el conflicto con el Perú inclusive llegó a ser parte de la agenda ecuatoriana en foros multilaterales:

Hasta finales del siglo XX la agenda ecuatoriana en los organismos internacionales y los escenarios multilaterales estuvo centrada en equilibrar la presencia peruana, tras de ciento ochenta años de disputas territoriales con el Perú. Absolutamente todos los foros de interacción del Ecuador estuvieron dominados por el conflicto con el Perú y el objetivo ecuatoriano fue neutralizar la influencia de su vecino y ganar espacios de participación bajo la suposición de todos esos entornos eran funcionales y eventualmente podían convertirse en instrumentos de su política exterior (Bonilla 2006, 168).

A partir de los acuerdos firmados en 1998, entre Ecuador y Perú se ha logrado establecer resultados positivos. En lo referente al campo socio-económico, en el año de 1993 la cantidad de peruanos que ingresaron a Ecuador fue de 58.929 personas, y los ecuatorianos que fueron a Perú, alcanzaron los 8.459. Para el año 2010 los peruanos que ingresaron al país fueron 165.779 y los ecuatorianos que ingresaron al Perú fueron 153.728. El Plan Binacional Ecuador-Perú gracias a su intervención en “sectores de salud, educación y saneamiento ambiental han permitido la reducción de los niveles de pobreza por NBI de la población de la zona de integración fronteriza (ZIF) en aproximadamente 13.5%” (SENPLADES 2012).

Históricamente la balanza comercial con Perú ha sido positiva, siendo en miles de dólares FOB 314.164, 357.947, 670.237, 903.468, 795.870 respectivamente para los años del 2009 al 2013 (PRO ECUADOR, 2014). La inversión total esperada para la ZIF Ecuador - Perú hasta el año 2012 era de 3.000 millones de dólares, dicho valor fue casi triplicado, llegando a 8.228 millones (SENPLADES 2012). Además, durante el período 2007-2012, se invirtió USD 22,5 millones en Proyectos Nacionales, los mismos que han cofinanciado 182 proyectos, de los cuales 76 fueron para Manejo Ambiental, 70 para Inclusión Social, 21 Inclusión económica y 15 para Integración y Conectividad. Dichos proyectos beneficiaron aproximadamente a medio millón de personas (SENPLADES 2012).

En el campo político y de integración, también se ha generado avances significativos. Se han institucionalizado los encuentros entre presidentes, así como los Gabinetes Binacionales, los mismos que suman nueve entre 2007 y 2015, donde se comunican los avances realizados en pro del desarrollo y la integración entre los dos países. Cabe recordar que tanto Ecuador como Perú en el año 1969, se incorporaron al proceso integracionista del Pacto Andino, el mismo que en 1996 cambió su nombre a Comunidad Andina.

Al interior de la CAN se otorga un peso importante a las relaciones fronterizas como un punto esencial del proceso de integración, a través de la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo. Ante esto, las relaciones históricas con nuestro vecino del sur, han influido directamente sobre la decisión de extender la vigencia del Plan Binacional, en la búsqueda de lograr el desarrollo fronterizo.

A pesar de las disputas que históricamente han aquejado a ambos países, “no deja de asombrar cómo a tan poca distancia temporal de un grave diferendo fronterizo [...] las relaciones entre ambos países hayan mejorado de forma tan acelerada” (Coletti, y otros 2009, 94). Esto se podría explicar bajo el hecho de que la historia y la cultura de Ecuador y Perú tienen muchos puntos en común, lo cual ha favorecido la búsqueda de programas que pudieran ayudar al desarrollo común de ambos países. Esta relación empezó en el Siglo XIX y continuó hasta mediados del Siglo XX. Existían vínculos educativos, comerciales y económicos, matrimoniales, es decir una relación tradicional.

Adicionalmente se pueden señalar algunos otros factores que han generado un cambio en las relaciones entre ambos países, donde se pueden identificar “la guerra, nuevas generaciones, intereses norteamericanos, nuevas técnicas de delimitación, aspiraciones políticas del presidente peruano, relación histórica y social, complementación económica entre los dos países, actitud de empresarios, integración fronteriza, entre otros” (López 2004, 109).

Como primer aspecto, la Guerra del Cenepa “ganada” por Ecuador en 1995 sirvió, paradójicamente, como reivindicación de la pobre actuación de 1981 en Paquisha, con lo cual al defender y repeler a las fuerzas peruanas, así como, mantener las posiciones “las fuerzas armadas ecuatorianas salieron con honor de la guerra [...] Al ganar la guerra, las FF.AA. permitieron que se hable del conflicto limítrofe y del cierre de la frontera” (López 2004, 109 - 110). Adicionalmente, la diplomacia ecuatoriana,

quien se encontraba bajo la sospecha de haber entregado la Amazonía con la firma del Protocolo de Rio de Janeiro de 1941, también obtuvo su oportunidad para cerrar el tema fronterizo.

Como segundo elemento que ayudó al cambio de relaciones entre ambos países, se identifica el aspecto generacional. La generación de 1941, quien vivió la invasión peruana, fue la más afectada de todas. La siguiente generación fue educada en base a la nulidad del Protocolo de Rio de Janeiro, esta generación tuvo influencia directa de aquella que vivió el conflicto. A diferencia de las dos generaciones que vivieron de cerca el problema con el Perú, en adelante se empieza a hablar de otros temas como “apertura económica, la globalización, el desarrollo económico y los problemas internos del país. Los intereses habían cambiado” (López 2004, 111).

Otro aspecto que favoreció la mejoría de las relaciones Ecuador-Perú, fue la intervención de EEUU respecto al problema fronterizo, puesto que esta disputa podría generar la interrupción del flujo entre América del Norte y América de Sur, lo cual principalmente tenía relación con “el libre comercio, y además, respondía a un proceso hemisférico que venía desde la década de los ochenta, el cual consistía en un proceso de paulatina mitigación de todas las amenazas y conflictos de tipo convencional que venían quedando desde el siglo XIX” (López 2004, 111). Así ambos países tenían que alinearse a los intereses de EEUU, que impulsaron una participación activa en la búsqueda de solucionar el conflicto Ecuador-Perú.

La forma en que se delimitan las fronteras con ayudas satelitales y geológicas, ayudó a esclarecer las fronteras de ambos países, con lo cual se desestimó el principio de *divortium aquarum*⁴, el mismo que era la principal defensa de la tesis ecuatoriana. Adicionalmente la voluntad del Presidente Alberto Fujimori fue otro elemento que ayudó, llegando a poner como meta que al finalizar su mandato, el conflicto limítrofe con Ecuador tendría que estar solucionado.

Esta voluntad política, por parte del mandatario peruano, de solucionar el conflicto podría ser vista como una puerta abierta para el diálogo, sin embargo tenía connotaciones al interior de Perú. Iniciando 1995, estaban próximas las elecciones con la posibilidad de que sea reelegido Alberto Fujimori; a pesar de ello, el escenario se presentaba sombrío debido a los problemas internos del país y al declive del modelo

⁴ Criterio para establecer tramos de fronteras en regiones, como la Amazonia, con alta densidad de cauces fluviales y escasez de otras referencias geográficas o falta de fronteras históricas.

económico. De esta forma se buscó un acontecimiento que apoye masivamente a la propuesta de Fujimori, con el fin de ganar las elecciones, así el tema fronterizo reunía las condiciones necesarias; mientras esto ocurría en Perú, en el Ecuador resonaba el lema “ni un paso atrás” promulgado por Sixto Durán Ballén.

Los empresarios siempre han sido conscientes que en la frontera existe un alto nivel de flujos comerciales

La zona sur del Ecuador ha abastecido, con una cantidad de productos alimenticios, al norte del Perú porque hay una complementación importante. El norte del Perú es árido y poco productivo agrícola y de ganado. En el sur del Ecuador las provincias fronterizas tienen potencial agrícola y de ganado. Hay mayor complementariedad entre Ecuador y Perú que entre Ecuador y Colombia. Así, de no haber habido el problema limítrofe con el Perú la lógica alianza del Ecuador debió y debe ser con el Perú. El intercambio comercial y la complementariedad con el Perú son aspectos muy significativos (López 2004, 116).

De esta forma los empresarios apoyaron, aunque de manera pasiva, la mejora de relaciones entre ambas naciones al estar conscientes del posible crecimiento del comercio al darse la paz. Así se podrían abrir mercado entre ambos países. Es importante recordar el ofrecimiento de \$3000 millones de dólares para realizar proyectos conjuntos, mediante préstamos financiados por organizaciones multilaterales, lo cual ayudó a estabilizar las relaciones Ecuador-Perú. Este aspecto se retomará en el segundo capítulo cuando se abarque el tema de las falsas promesas del bono de la paz y los proyectos binacionales.

Aunque ha emergido una nueva época de relaciones entre Ecuador-Perú, se debe tener en cuenta “que la puesta en marcha de procesos de cooperación transfronteriza [...] es lenta y compleja” (Coletti, y otros 2009, 94), esto debido a la existencia de múltiples actores, los mismos que intervienen a distintos niveles y en muchos de los casos no existe coordinación entre ellos. Esto ha generado que originalmente el Plan Binacional tendría una duración de 10 años, es decir hasta el 2008.

En este mismo año se acordó extender el convenio intergubernamental hasta el año 2014 y en octubre del mismo año, durante el VIII Gabinete Binacional Ecuador-Perú, se comunicó la decisión de implementar una nueva prórroga hasta el año 2024. Algunas instituciones públicas que intervienen dentro del Plan Binacional son el Ministerio de Relaciones Exteriores, SENPLADES, MTOP, SENAGUA, entre otros. Bajo este contexto, el Plan Binacional ejecuta proyectos de infraestructura social y

productiva, con el fin de transformar a la frontera en un polo de desarrollo. El Plan Binacional tiene como principal objetivo “elevar el nivel de vida de las poblaciones fronterizas e impulsar la integración y la cooperación entre los dos Países” (103).

El Plan Binacional ha ayudado a Ecuador y Perú a mantener relaciones sólidas en el área política lo que ha dado como resultado la ejecución de varios proyectos para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas de ambos países. Aunque existen avances significativos, por ejemplo en los ejes viales binacionales, faltan muchos proyectos que aún no se ha logrado ejecutar, lo cual justifica la extensión del plazo del Plan Binacional por 10 años más. Por ende, las relaciones Ecuador-Perú han pasado de la guerra a la cooperación transfronteriza. La búsqueda de formar procesos de integración más amplios y sólidos estimularon el proceso de toma de decisiones para la ratificación del Plan Binacional, el mismo que puede considerarse como un primer paso para alcanzar dichos procesos integracionistas.

Continuando con el enfoque planteado por Roberto Russell (1990), posterior a la identificación de los factores externos que han influido en la extensión del funcionamiento del Plan Binacional, es necesario identificar el contexto político específico del país para el caso estudiado.

3. Contexto Político Interno

3.1. Características del Sistema Político Ecuatoriano

La Constitución del 2008 manifiesta que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada” (Asamblea Constituyente 2008, 16).

En lo referente a la toma de decisiones de Política Exterior, de acuerdo a la Constitución del 2008, la competencia recae sobre el Presidente de la República y la Asamblea Nacional. Esto puede ser observado a través del artículo 120 de la Constitución donde se manifiesta que la Asamblea Nacional tendrá la atribución de “Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda” (Asamblea Constituyente 2008, 76). Por su parte el artículo 147 indica que una de las atribuciones del Presidente o Presidenta de la República son “Definir la política

exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión” (87). Lo mencionado anteriormente muestra un alto nivel de dependencia presidencial para la toma de decisiones, es decir en Ecuador se ejerce un régimen presidencialista.

Los regímenes presidencialistas son característicos de América Latina, además estos líderes pueden lograr consenso o provocar polarización lo cual genera repercusiones en la consistencia de la política exterior. Sin embargo, estos regímenes presidencialistas “no exhiben un buen record en lo que concierne a su capacidad para desarrollar y consolidar las democracias” (Villarroel 2006, 134). Esto conlleva a que estos sistemas políticos se caracterizan por el centralismo en la toma de decisiones. Frente a esto, los regímenes presidencialistas poseen algunos problemas:

Primero, de la combinación de principios antagónicos en el sistema mismo, lo cual los hace rígidos y especialmente conflictivos; segundo, de la existencia de una doble legitimidad democrática y, tercero, de la carencia de flexibilidad que proviene de que tanto el presidente, cuanto el cuerpo legislativo son electos por un período determinado y ninguno necesita la confianza o el apoyo del otro poder para permanecer en sus funciones (Villarroel 2006, 120).

De lo señalado anteriormente, el segundo elemento tiene relación directa con la toma de decisiones en política exterior. Por un lado, el Presidente de la República tiene la facultad de definir, formular y ejecutar la política exterior y por otro lado la Asamblea Nacional tiene el derecho de aprobar o improbar los Convenios Internacionales fruto de las políticas del Poder Ejecutivo. Esto podría generar “una dinámica de confrontación y conflicto permanente, en lugar de favorecer prácticas políticas de cooperación entre los diferentes actores que intervienen en el proceso político” (Tobar 2003, 15). Esto conlleva a catalogar al sistema de política exterior ecuatoriana como un sistema de 2 cabezas, el mismo que en la actualidad, gracias a la mayoría legislativa que posee el presidente, se encuentra coordinados entre sí.

Un ejemplo de esto se observará cuando la Asamblea Nacional tenga que ratificar el Acuerdo Comercial Multipartes firmado por Ecuador con la Unión Europea durante el año 2014. Esto es lo que Putnam llama la Teoría de los 2 niveles⁵. Ante esto existe la necesidad de poseer apoyo legislativo para lograr ratificar los acuerdos que el

⁵ Es un marco teórico que exhibe las conexiones entre diplomacia y política interior o doméstica en las negociaciones internacionales, apuntando sustancialmente el rol que desempeña un gobierno nacional. De esta manera se busca satisfacer por un lado, a los grupos al interior de un país, y por otro lado no afectar a posibles actores externos.

ejecutivo pueda generar en política exterior, caso contrario podría ocurrir la no aprobación de los tratados internacionales como fue el caso de la firma del TLC entre Colombia y EEUU, donde el Congreso de EEUU mantuvo durante más de 5 años sin ratificar el acuerdo entre ambos países. Aunque la Asamblea Nacional posee la misma legitimidad que el ejecutivo, “la incidencia de este factor es mayor cuando se trata de aprobar, por ejemplo, leyes en materia económica interna, y casi desaparece o no tiene mayor incidencia cuando se trata de decisiones de política exterior” (Tobar 2002, 28).

3.2. Política Exterior de Ecuador

En lo referente a la política exterior de nuestro país, las relaciones bilaterales son las más importantes, e históricamente las de mayor influencia han sido las mantenidas con a) EEUU al ser el mayor socio comercial; b) con Colombia debido a su conflicto armado y al ser el segundo socio comercial del país, y c) con el Perú ante las rivalidades territoriales que existieron hasta 1998.

Durante la mayoría del siglo XX, en especial la Guerra Fría, nuestro país se encontró dentro de la denominada “área de influencia” de EEUU, lo cual fue un factor relevante para la formulación de la política exterior en Ecuador. Las relaciones de Ecuador con EEUU estuvieron marcadas “por procesos políticos en donde constantemente se han representado los intereses de Washington, que ha logrado una base militar, una política de seguridad que asume todos los puntos de su agenda y un marco comercial de negociación ventajoso para sus productos” (Bonilla 2006, 180).

De hecho, la omnipresencia económica, política y cultural de EEUU generó que las políticas planteadas no se podían elaborar sin la referencia de Washington. Sin embargo, la creciente complejidad de las Relaciones Internacionales y las interconexiones entre países, han abierto nuevos espacios y oportunidades para el planteamiento de una política exterior innovadora y creativa, la cual trata de minimizar las influencias externas que históricamente han sido significativas, esto tanto a nivel nacional como regional.

Aunque es cierto que no existe consenso entre los países de América Latina acerca de algunos temas como: las relaciones con EEUU, el liderazgo de la región, y el modelo económico y de desarrollo a seguir (Malamud y Gardini 2012); las nuevas oportunidades ofrecidas a través de procesos como UNASUR, CAN, ALBA, entre

otros, incrementan significativamente la cantidad y calidad de potenciales acuerdos de negociación y posibles alianzas. Con esta proliferación de actores internacionales, se pueden explorar nuevas relaciones, oportunidades, ideas y políticas, sin que se generen objeciones, represalias o intervenciones externas, algo que fue recurrente durante el siglo pasado.

A pesar que la influencia de EEUU en América Latina, y por ende en nuestro país, está disminuyendo relativamente frente al surgimiento de otros estados (China, India), todavía se mantiene como un actor importante, aunque ya no con el mismo poder geopolítico que poseía en el Siglo XX. La emergencia de nuevos jugadores dentro de la economía global, por ejemplo los BRICS, plantea nuevos retos al existente orden regional y global. En esta misma línea, la proliferación de nuevas formas de Gobernanza Internacional a nivel regional y global, continuarán impulsando nuevos temas de debate en la arena internacional. Para América Latina, y por supuesto también para Ecuador, todos estos cambios probablemente continúen: reafirmando su autonomía y nacionalismo, cuestionando la globalización y el dominio político y económico de EEUU, redefiniendo los modelos de desarrollo, con lo que probablemente se abran nuevas oportunidades de interacción internacional.

Durante el Siglo XX y hasta mediados de la primera década del Siglo XXI “Los temas ecuatorianos con los Estados Unidos generalmente han priorizado el comercio y las posibilidades de protección al frágil e incompetente sector productivo, pero ha sido muy cauteloso en temas de seguridad” (Bonilla 2006, 172). Durante este período, la política exterior de nuestro país frente a EEUU podría ser considerada de acomodamiento. Esta política de acomodamiento se caracteriza por:

[E]l acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos. Promueve un papel activo en la configuración de regímenes internacionales preferentemente en armonía con Washington. Concibe la integración económica regional de acuerdo con parámetros que favorecen los intereses propios sin un compromiso firme a favor de mecanismos colectivos. La diplomacia económica resulta fundamental, tanto en el ámbito global como en el hemisférico. Asigna un lugar destacado a la relación con los vecinos; en parte, para negociar individualmente en mejores condiciones con Estados Unidos. [...] Promueve un balance entre mercado y Estado al momento de proyectar la política exterior hacia Washington, la región y el mundo. A su vez, busca una revisión moderada de las instituciones y reglas internacionales en el campo comercial y financiero. En esencia, procura la introducción de ajustes parciales al orden global, define a Estados Unidos como amigo y mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región. Los casos emblemáticos son los de Chile y Costa Rica. Los casos más aproximados al modelo son los de México (durante los Gobiernos de Zedillo y Fox),

Perú (durante el segundo Gobierno de Alan García), Uruguay, Panamá y episódicamente Ecuador (Russell & Tokatlian 2009, 230).

En el caso de Ecuador esto se evidencia ante lo señalado por el ex Presidente Lucio Gutiérrez cuando manifestó “quiero ser el mejor amigo de EEUU”. Adicionalmente durante este gobierno, siempre se mantuvieron relaciones cercanas con EEUU, y aunque no se consolidó, se tenían firmes intenciones de concretar un TLC. Por ejemplo, el ex Presidente Gutiérrez en una de sus declaraciones señalaba que “un TLC con EEUU fortalecerá la economía”. Esto generaba que los temas de integración regional quedaran relegados a segundo plano. A pesar de las estrechas relaciones con EEUU, Ecuador se oponía solamente a temas puntuales, por ejemplo siempre criticó el Plan Colombia y sus efectos negativos para nuestro país.

A partir de la llegada a la presidencia del Ec. Rafael Correa, la política de acomodamiento se mueve hacia una política de oposición limitada, la cual se caracteriza por

[U]na política mixta hacia Estados Unidos en la que se combinan desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. La integración regional es considerada esencial para el incremento del poder negociador conjunto del área frente a Estados Unidos. Los vínculos políticos con los países más cercanos son importantes para fortalecer el diálogo diplomático con Washington. Propugna un modelo de desarrollo más heterodoxo, neodesarrollista y más sensible a la cuestión social. Asigna un papel clave al Estado, tanto para las transacciones económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a Estados Unidos como un poder dual (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región. El caso emblemático de este modelo es Brasil. Los casos más aproximados son Argentina (gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), Venezuela (durante la primera parte de la Administración Chávez, entre 1998-2002), Bolivia (Gobierno de Evo Morales) (Russell & Tokatlian 2009, 231)

Para el caso ecuatoriano, durante este período las relaciones con EEUU se deterioran, por ejemplo se llegó a romper vínculos diplomáticos a nivel de embajadores con la Casa Blanca. En Ecuador se decidió expulsar a la embajadora estadounidense Heather Hodges debido a una supuesta intervención sobre los mandos policiales, y como represalia a esto, en EEUU se declaraba persona no grata al embajador ecuatoriano Luis Gallegos. Este impase se solucionó rápidamente, lo que señala que

más allá de la actitud del discurso antiimperialista, primó la necesidad pragmática al ser EEUU nuestro primer socio comercial. En palabras de Gardini y Lambert (2011) este accionar se describe entre la ideología y el pragmatismo. Otros impases suscitados entre ambas naciones son a) la presión de EEUU para no otorgar asilo a Edward Snowden quien reveló el masivo espionaje del gobierno de EEUU, b) la salida de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID). Otro aspecto a destacar es el abierto rechazo a los TLC, y la búsqueda de robustecer procesos regionales como CAN, UNASUR, CELAC, ALBA donde se busca una Nueva Arquitectura Financiera Regional; la regulación al capital transnacional; y, de manera fundamental, la garantía de los derechos humanos. A pesar de lo señalado, el Ec. Rafael Correa ha manifestado que él no es hostil a EEUU, ni tampoco antiestadounidense, sino de una izquierda moderna y que en lo personal quiere mucho a EEUU.

En lo referente al modelo de desarrollo, el actual gobierno dejó de lado las políticas de características neoliberal y buscó utilizar políticas de industrialización selectiva y comercio internacional (ISC), para lograr el desarrollo de la nación. Sin embargo, esta nueva política de desarrollo no ha dado sus frutos debido a la falta de tres elementos a) una agencia coordinadora central o agencia nodal, b) una burocracia altamente calificada y c) redes amplias de coordinación de inversiones entre el Estado y el sector privado (Andrade 2015, Nicholls y Andrade 2016). Frente a esta problemática no se ha llegado a un Estado para el desarrollo “sino al reino de lo híbrido donde la industrialización no produce el dinamismo económico necesario para el desarrollo de una economía que supere el paradigma primario-exportador” (Nicholls y Andrade 2016), este modelo de desarrollo adoptado fue el del Socialismo del Siglo XXI.

Finalmente, y mirando hacia el futuro, la política exterior de nuestro país con relación a EEUU, tiene como objetivo clarificar intereses y percepciones para maximizar beneficios potenciales y, sobre todo, anticipar y minimizar los impactos negativos (Turzi 2013). Con el fin de la guerra fría, en lo que respecta a nuestro país, las “capacidades políticas se redujeron, los escenarios de participación se multiplicaron” (Bonilla 2006, 167).

Por otro lado, en lo que respecta a las relaciones de Ecuador con Colombia, la política exterior ecuatoriana “ha estado marcada por sus reacciones frente a las iniciativas estratégicas de los Estados Unidos, sobre todo a partir del año 2001, en que

se empieza a implementar el Plan Colombia” (Bonilla 2006, 174). De esta manera el conflicto colombiano, el cual lleva más de 50 años, ha sobrepasado las capacidades nacionales; a pesar de esto, las reacciones que se toman frente a Washington o Bogotá, difícilmente son de disenso. Sin embargo, en 2008, debido al bombardeo de Angostura, se originó la peor crisis diplomática entre ambos países, la cual duró hasta noviembre de 2010.

A diferencia del conflicto armado existente durante el siglo XX en la frontera sur de nuestro país, la frontera norte posee diferentes características. Así se indica que hasta finales de los años noventa “los pequeños poblados rurales de frontera ecuatoriana servían de sitio de descanso y abastecimiento para soldados, guerrilleros, paramilitares, campesinos cultivadores de coca del otro lado del límite y aunque los índices de violencia de esos sectores eran generalmente superiores a los del resto del país, no había exactamente una situación de Guerra” (Bonilla 2006, 174 - 175). Como se observa, en la frontera norte del país se viven situaciones diferentes que en la frontera sur.

A pesar de que Ecuador no es un país cultivador, la política exterior de nuestro país en relación con Colombia busca controlar el flujo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas mediante: la erradicación de cultivos, la desarticulación de bandas dedicadas al narcotráfico, así como el corte de canales de conexión entre países productores y los países receptores, puesto que Ecuador es considerado como un país de tránsito. Así, el conflicto colombiano sobrepasa los asuntos internos del país y se convierte en “un reto para la seguridad nacional de los países vecinos sobre todo” (Bonilla 2006, 175). En la actualidad, el Gobierno de Colombia y las FARC se encuentran en un proceso de negociaciones de paz en Cuba, hasta el momento no se ha logrado concretar dicho acuerdo. De concretar el acuerdo entre el Gobierno Colombiano y las FARC, se minimizaría las potenciales amenazas del conflicto colombiano en nuestro país.

En lo referente al Perú, a partir de los años cuarenta del siglo pasado, la política exterior del país estuvo marcada alrededor de un tema central: el problema limítrofe con Perú. En el año 1998 con la firma del Tratado de Paz, “se da por terminado un conflicto que marcó no solo el espacio nacional, sino el conjunto de la política exterior” (Bonilla 2006, 166). Así la política exterior del país durante el siglo XXI conlleva temas casi desconocidos, puesto que nuestro servicio exterior se encontró especializado en el

campo del derecho territorial. Frente a esta perspectiva, Ecuador termina con la posibilidad de una guerra limítrofe en la frontera sur, la misma que siempre estuvo latente, y se mueve hacia escenarios más complejos debido a la posibilidad que el conflicto colombiano sobrepase nuestras fronteras.

Teniendo en cuenta a) la disminución del peso geopolítico de EEUU tanto en la región como en Ecuador, b) el conflicto colombiano y c) las nuevas relaciones con el Perú; la política exterior de nuestro país posee nuevos retos. Bajo la perspectiva señalada, para el Siglo XXI, las relaciones de Ecuador con la comunidad internacional, se encuentra enmarcadas bajo la Constitución del 2008, artículo 416 donde se manifiesta que “responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores” (Asamblea Constituyente 2008, 183). El inciso 1 del mismo artículo proclama “la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica [...], así como la cooperación, la integración y la solidaridad” (183).

Durante el mes de octubre de 2014, cuando se anunciaba la decisión del Gobierno de extender la vigencia del Plan Binacional al período 2014-2024, el asunto de mayor importancia en este caso era el promover la cooperación entre Ecuador-Perú para continuar realizando proyectos de desarrollo para la frontera, a diferencia de lo suscitado durante el año de 1998 donde la suscripción del Plan Binacional, fue una de las salidas aplicadas por los Gobiernos de aquella época para terminar definitivamente con las disputa limítrofe existente por ambos países.

Por lo expuesto anteriormente, el Siglo XXI ofrece mayores espacios para negociar compromisos, disminuir tensiones y así alejarnos del juego de suma-zero, tratando de buscar agendas comunes entre los países; aunque se encuentran altos niveles de centralismo en la toma de decisiones en política exterior, como se pondrá de manifestó al identificar más adelante la estructura decisoria. Para apoyar esta afirmación, Adrián Bonilla (2006) señala que “las características de la política exterior ecuatoriana [...] se subordinan a las del orden político. El Ecuador tiene un régimen presidencialista fundamentado en relaciones tradicionales de dominación que se expresan en patrimonialismo, clientelismo o liderazgo caudillista de entidades colectivas” (166-167). A pesar de lo señalado, académicos como Alberto Van Klaveren (2013), indican que “la política exterior es una política pública, pero es más que eso.

Por medio de la política exterior, los estados se relacionan con el sistema internacional y se adaptan a éste” (96); por su parte Luis Maira (2013) indica que “tras el surgimiento del estado nacional, la política exterior se configuró como una política pública fuerte e independiente y creó instrumentos cada vez más sólidos: las cancillerías y los cuerpos diplomáticos” (121).

Frente a lo expuesto, surge una inquietud, si la política exterior es de tipo presidencialista ¿cómo considerarla una política pública?, aunque este es un debate abierto; para el caso ecuatoriano se puede identificar que el peso del presidencialismo es más fuerte. Por ejemplo, durante 2009 Ecuador se separó de las conversaciones para lograr un acuerdo comercial CAN-Unión Europea, debido al rechazo a los TLC que predominaba entre la población. Aunque, en 2014, debido a la inminente eliminación del SGP+ el cual beneficia al 60% del total de las exportaciones de Ecuador a la Unión Europea, se retomaron estas conversaciones y se logró firmar un acuerdo comercial, que todavía no se ha concluido. Entonces se puede señalar, para el caso ecuatoriano, que la política exterior más que una política de Estado es una política de Gobierno.

A pesar de este dilema de la política exterior entre presidencialismo y política pública, la cooperación transfronteriza, a través del Plan Binacional, ofrece a nuestro país un mecanismo para diseñar una política exterior que favorezca el equilibrio territorial y mejore la calidad de vida de las zonas periféricas. Así se busca desarrollar estas zonas fronterizas que históricamente han sufrido pobreza, marginalidad y desconexión del resto del país. Adicionalmente, el consolidar las relaciones con nuestro vecino del sur, puede ayudar a concretar procesos integracionistas más amplios en la búsqueda de salir del subdesarrollo junto a países que poseen las mismas condiciones.

Frente a esto se puede indicar que “los países desarrollan culturas de política exterior que equivalen a conjuntos de creencias [...] que mantienen las élites y las opiniones públicas de los países respecto de sus relaciones con el resto del mundo, la política exterior y la seguridad nacional” (Van Klaveren 2013, 104). La agenda de política exterior ecuatoriana en relación con el Perú, para el siglo XXI, deja a un lado las consideraciones vinculadas a seguridad y defensa, las mismas que fueron imperantes durante el Siglo XX, y retoma aspectos de cooperación.

Históricamente nuestro país ha priorizado varios temas en política exterior, entre los que podemos señalar: “la inserción en el nuevo orden internacional, el

robustecimiento de la democracia, el respeto y promoción de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico, la protección del medio ambiente [...], el robustecimiento de la integración regional, la cooperación técnica y científica” (Tobar 2002, 31-32). De los temas señalados, en lo referente al Plan Binacional, se puede indicar que el tratar de robustecer la integración regional es uno de los pilares fundamentales que influyeron en que se tome la decisión de ampliar su vigencia por diez años más. Así, se busca consolidar, aún más, las relaciones bilaterales Ecuador-Perú.

En la actualidad se puede indicar que la política exterior ecuatoriana está marcada por decisiones que buscan una nueva forma de realizar política exterior. Algunas de las decisiones que pueden sustentar esta afirmación son: la no renovación del control de la base de Manta hacia los EEUU, el rechazo a los TLC (aunque durante el 2014 se firmó un acuerdo comercial con la Unión Europea), ingreso a procesos de integración regional del Sur (ALBA, UNASUR), regulación de la cooperación recibida (Decreto Ejecutivo No.812), entre otras.

Posterior a identificar tanto los factores internos como externos que se encuentran inmersos en la toma de decisiones en política exterior de Ecuador, es necesario identificar lo que Russell señala como la estructura y el proceso decisorio en nuestro caso para la ratificación del Plan Binacional al periodo 2014-2024.

4. Estructura y Proceso para la ratificación del Plan Binacional Ecuador-Perú

4.1. Estructura Decisoria

Como se indicó previamente, la estructura decisoria se encuentra formada por los diferentes actores de tipo gubernamental al interior del país, los mismos que son catalogados como la unidad última de decisión. Así, las decisiones tomadas por dichos actores difícilmente pueden ser revertidas y además poseen la facultad para comprometer los recursos de una sociedad.

Es importante recordar que, durante el año 2008, se amplió la vigencia del Plan Binacional por 5 años, es decir 2009-2014. Durante este periodo, la Asamblea Constituyente según la Resolución No. 20 con fecha 24 de julio de 2008, aprobó el Acuerdo de ampliación del Plan Binacional de desarrollo de la región fronteriza y posterior a esto, el presidente de la República Ec. Rafael Correa mediante Decreto

Ejecutivo No. 1366 de fecha 1 de octubre de 2008, ratificó todos los artículos de dicho acuerdo. Adicionalmente el acuerdo de ampliación indica que al final de su período y posterior a la debida evaluación, se puede realizar una prórroga siempre que las partes estén de acuerdo.

Frente a esta situación, el marco jurídico que contempló la ampliación del plazo del Plan Binacional 2009-2014 fue elaborado durante el año 2008 y ratificado tanto por la Asamblea Constituyente como por el Presidente de la República, así poniéndose de manifiesto la teoría de los dos niveles de Putnam. Algo similar sucedió en el caso del ingreso de Ecuador a la OMC, o como sucederá cuando se tenga que ratificar el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea, de esta manera, la Asamblea Nacional se transforma en la unidad última de decisión.

A diferencia de estos casos, donde la Asamblea Nacional posee la capacidad de aprobar o improbar los tratados firmados por el ejecutivo, para el caso de la ratificación del Plan Binacional al período 2014-2024, la Asamblea Nacional no poseía las mismas facultades. Llegados a este punto es importante preguntarse, ¿Quién sería el ente encargado de la ratificación del Plan Binacional?, esta atribución podría generar conflictos entre las instituciones involucradas ya que “muchas tareas no caen claramente dentro de un ámbito de jurisdicción organizacional preciso y las organizaciones vigorosas tienden a ser imperialistas” (Allison 1989, 186)

En una primera instancia se podría suponer que SENPLADES debió ser el encargado de la ratificación del Plan Binacional, ya que “Mediante Decreto Presidencial Nro. 1465 del 2 de diciembre de 2008, la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, ha sido designada como la institución responsable de la aplicación del Plan Binacional, Capítulo Ecuador” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú 2015).

Esto podría insinuar que SENPLADES poseía la capacidad necesaria para llevar a cabo la tarea, pero ante la evidencia encontrada, el ente encargado para realizar dicha tarea fue el Ministerio de Relaciones Exteriores puesto que mediante el canje de notas reversales se formalizó la ratificación del Plan Binacional entre ambos países y posteriormente comunicado por los mandatarios durante el VIII Gabinete Binacional realizado en Arenillas en octubre de 2014. De esta forma, se puede considerar a

SENPLADES como el encargado del Plan Binacional en lo que se refiere al área técnica y por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga del área diplomática.

Cabe indicar que la Nota ecuatoriana fue firmada por el Ministro de Relaciones Exteriores Subrogante, Leonardo Arízaga, quien conforme a la Convención de Viena, puede celebrar tratados sin que sea necesario acreditar plenos poderes, Ecuador ratificó el Tratado el 11 de febrero de 2005. Por ende, ni la Asamblea Nacional ni SENPLADES pueden ser consideradas como una posible unidad última de decisión y aunque la Asamblea Nacional o SENPLADES hubieran tenido las atribuciones necesarias para aprobar la ampliación del Plan Binacional, es muy probable que el resultado hubiera terminado siendo el mismo puesto que por un lado el Ejecutivo poseía mayoría legislativa y por otro lado el presidente es quien designó al Secretario de Planificación en el año 2013.

Esto conlleva a ratificar el hecho que:

Los congresos han defendido celosamente sus facultades tradicionales en materia de política exterior. Sin embargo, su papel se ha visto reducido, no tanto por una delegación formal de atribuciones en favor de los ejecutivos, sino más por el predominio de asuntos de baja política (comercio, tecnología, comunicaciones, etc.) sobre la alta política (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.). Mientras que las disposiciones legales para las últimas necesitan alguna forma de aprobación o de fiscalización parlamentaria, los temas de baja política son menos reglamentados y normalmente los maneja a discreción el ejecutivo (Van Klaveren 2013, 107).

Respecto a la ampliación de la vigencia del Plan Binacional 2014-2024, y ante la evidencia señalada anteriormente, se puede indicar que esto es un asunto de baja política; así apoyando lo señalado por Alberto Van Klaveren (2013), el ejecutivo lo manejó a discreción simplemente planteando las directrices necesarias para que el Ministerio de Relaciones Exteriores realice la tarea.

Allison (1989), en su estudio de la crisis de los misiles en Cuba, encontró que las organizaciones estadounidenses, en especial la Marina, eran cuasi autónomas con sus propios planes, inclusive evitando al máximo la intervención de los líderes políticos, es decir tenían, una institucionalidad fuerte. En el caso de la decisión de ampliar el funcionamiento del Plan Binacional, ante la evidencia encontrada, se puede inferir que las organizaciones se encuentran sometidas a la orden del Presidente, debido al régimen presidencialista en el cual se encuentra el país, es decir la institucionalidad en nuestro país es muy débil.

Frente a este contexto, y teniendo en cuenta el carácter presidencialista para la toma de decisiones en política exterior, la estructura decisoria se encuentra conformada por diferentes organismos, los mismos que cabe recalcar, son dependientes del ejecutivo. En el caso de la ratificación del Plan Binacional para el período 2014-2024, el ente delegado para la búsqueda de dicho objetivo fue el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se convierte en la unidad última de decisión. Así, el presidente de Ecuador instruyó al Ministerio de Relaciones Exteriores el “ampliar la vigencia del Plan Binacional por un plazo adicional de diez años” (V Gabinete Binacional Ecuador - Perú 2012). Al delegar al Ministerio de Relaciones Exteriores como el ente encargado de ampliar la vigencia del Plan Binacional, se elimina una posible fragmentación para la toma de decisiones.

Las conversaciones se dieron a nivel de Embajadas de ambos países lo cual se ve reflejado ante las notas revérseles enviadas entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Perú y Ecuador. La Nota No. 5-12-A/02, de fecha 12 de mayo de 2014, enviada desde el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú hacia el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, manifiesta que:

A fin de cumplir con el citado mandato presidencial, tengo el honor de proponer la extensión, a partir del 14 de mayo de 2014, por un período adicional de 10 años, del plazo de vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza al que se refiere el artículo 18 de del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito entre ambos países el 26 de octubre de 1998, ampliado por el Acuerdo suscrito el 1° de junio de 2007. Antes del término de dicho plazo, las Partes realizarán la evaluación para considerar una nueva extensión de la vigencia del Plan Binacional.

Como respuesta a esto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador envía la Nota No. 12880/GM/SALC/2014 al Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú, con fecha 13 de mayo de 2014, donde se indica “me permito manifestar la conformidad del Gobierno del Ecuador con la ampliación, por el período de 10 diez años, del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, en las condiciones expresadas en su atenta comunicación”. Cabe recordar que el Plan Binacional continuará desarrollando sus actividades en los mismos términos negociados en el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad suscrito el 26 de octubre de 1998.

Esto sugiere que el Ministerio de Relaciones Exteriores se convirtió en la unidad última de decisión para la ratificación del Plan Binacional. En términos de Hermann, Hermann y Hagan (1987), la unidad última de decisión para el caso de la ampliación de la vigencia del Plan Binacional, ante la evidencia presentada, se encuentra entre la del líder predominante y grupo solo. Así, el caso de estudio se parece al caso de Cuba, desarrollado por Russell, solo en el hecho de que no se incorpora el tercer tipo de unidad última de decisión, la de actores múltiples autónomos. Así se puede inferir que el régimen político de los estados no influye sobre elección de la estructura decisoria.

Para la ratificación del Plan Binacional Ecuador-Perú, la estructura decisoria se encuentra conformada por actores estatales, aunque se tiene que recordar que no siempre ocurre esto. Por ejemplo, en la adhesión de Ecuador a la OMC, la estructura decisoria además de estar conformada por actores estatales, se incorporó a actores no estatales en calidad de asesores (empresarios). Así, la estructura decisoria se encuentra identificada, por lo cual no existe fragmentación para la decisión de ratificar el Plan Binacional puesto que el delegado para realizar esta tarea fue el Ministerio de Relaciones Exteriores, así descartando una posible intervención de la Asamblea Nacional, de la SENPLADES o cualquier otro organismo gubernamental. Sin embargo, cuando la toma de decisiones se encuentra relacionada con el área económica, la fragmentación es muy alta. Tomando nuevamente como ejemplo el ingreso de Ecuador a la OMC, se indica que:

La estructura decisoria en el área económica se caracteriza por la fragmentación, producto entre otras causas, de la mayor complejidad de la agenda externa y de la necesidad de una división funcional del trabajo. Así, el Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central de Ecuador manejan el tema de deuda externa; El Ministerio de Industrias los temas de comercio exterior, integración y pesca; El Ministerio de Agricultura los temas relacionados con el banano; el Ministerio de Energía, Minas y Petróleos, el tema petrolero, etc (Tobar 2002, 64).

Esto conlleva ratificar la centralización existente en el proceso de toma de decisiones a nivel macro, sobre el ejecutivo y la participación de un único actor gubernamental adicional, la Cancillería.

4.2. Proceso Decisorio

Continuando con el enfoque planteado por Russell, en el proceso decisorio participan “actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en

una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada” (Russell 1990, 256). Estos actores influyen durante el proceso decisorio, aunque no son considerados como la unidad última de decisión, ya que no pueden comprometer los recursos de una sociedad.

El proceso decisorio para la ratificación del Plan Binacional hasta 2024, tiene como antecedente la acción realizada por el presidente de la Asociación Binacional de Municipalidades del Sur del Ecuador y Norte del Perú (ABIMSENOP), durante la X Reunión de la Comisión de la Vecindad Ecuador-Perú (2011), en la cual solicitó formalmente a los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países “la ampliación de la vigencia del Plan Binacional por diez años adicionales, pedido que fue acogido favorablemente por los señores Cancilleres del Perú y del Ecuador”.

Tomando en cuenta este antecedente, el proceso de ratificación del Plan Binacional, capítulo Ecuador, puede explicarse a través del Modelo de Proceso Organizacional de Allison (Modelo II), donde el actor central son las organizaciones. Cabe recordar que este modelo indica que si un estado realizó una acción, esto se debe a que las diferentes organizaciones involucradas influyeron para que se realice algo similar.

Posterior a esto, en la Declaración de Chiclayo del 29 de febrero de 2012, durante el V Gabinete Binacional de Ministros Ecuador-Perú, los presidentes de ambos países instruyeron a los Ministerios de Relaciones Exteriores el “Ampliar la vigencia del Plan Binacional por un plazo adicional de diez años [...] para dar cumplimiento a las nuevas metas establecidas para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población en la Zona de Integración Fronteriza” (V Gabinete Binacional Ecuador - Perú 2012).

Existen algunos aspectos a tomar en cuenta al momento de identificar el proceso decisorio para la ampliación de la vigencia del Plan Binacional 2014-2014. Primero, no existió la necesidad de negociar los términos en los cuales funcionaría el Plan Binacional, es decir, continuaría funcionando bajo las mismas condiciones las cuales fueron determinadas en el año 1998, esto se puede observar mediante la comunicación de la Asamblea Constituyente (2008), donde se manifiesta que:

La extensión de la vigencia del Plan se contabilizará a partir del año 2009. Este plan continuará desarrollando sus actividades en los mismos términos previstos en el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad suscrito el 26 de octubre de 1998.

Además se establece que el presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes mediante notificación a lo otra vía diplomática. La denuncia surtirá efecto en los 12 meses de la fecha de recepción de tal notificación (SIC).

Segundo, las acciones necesarias para ampliar el Plan Binacional fueron realizadas de manera proactiva, desde el año 2012 ya se empezó con los trámites pertinentes para llevar a cabo dicha acción. Tercero, se delegó de manera concreta a una organización de Gobierno, Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual tenía la responsabilidad de realizar esta tarea. Debido al régimen presidencialista que se da en Ecuador, la organización encargada de tomar esta decisión, simplemente sigue los lineamientos planteados sin incurrir en conflictos con el Ejecutivo.

A diferencia del caso del ingreso de Ecuador a la OMC, para la ampliación del Plan Binacional hasta 2024, no existieron negociaciones ni de carácter multilateral ni bilateral, puesto que el Plan Binacional continuaría funcionando bajo las mismas condiciones suscritas en 1998. Los empresarios tampoco tuvieron la posibilidad de ejercer influencia en el proceso decisorio debido a las características esenciales del Plan Binacional, las cuales no son de tipo comercial sino buscan ejecutar programas de desarrollo en la frontera. La Asamblea Nacional tampoco tuvo influencia alguna en el proceso decisorio puesto que a través del canje de notas reversales entre las embajadas de ambos países, se formalizó la ampliación del Plan Binacional al período 2014-2024, sin la necesidad de intervención del poder legislativo.

Con lo señalado anteriormente se pueden identificar algunas características del proceso decisorio para la ampliación del Plan Binacional hasta 2014, para lo cual recurriremos al uso de tres categorías. Primero, el continuo unidad-fragmentación que nos indica “el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio” (Russell 1990, 258). Segundo, el continuo centralización-descentralización que sirve para medir “el número de actores individuales e institucionales que participan en ese proceso” (258). Finalmente, el continuo crisis-normalidad donde se analiza concretamente la situación de un país al momento de tomar una decisión.

Para el caso de la ratificación del Plan Binacional, podemos señalar lo siguiente. La situación del país, para la toma de esta decisión, es de normalidad puesto que para

considerarla como situación de crisis “debe reunir tres elementos simultáneos: sorpresa, amenaza y necesidad de respuesta rápida” (Russell 1990, 259), los mismos que no existieron en esta situación. Como se indicó anteriormente, las condiciones legales e ideológicas favorables para la ratificación del Plan Binacional, venía siendo elaborada desde el año 2012.

En lo referente al continuo centralización-descentralización, ya que existe un alto grado de dependencia en el presidente, genera a la vez, altos niveles de centralización. Por otra parte, estos altos niveles de centralización, reducen la tendencia a la fragmentación, lo cual le otorga unidad al proceso decisorio. En la práctica, esto se observa “a través de la gran influencia e indisputado control que el presidente y la Cancillería [...] ejercen tanto sobre la formulación de la política exterior como sobre el proceso de toma de decisiones” (Russell 1990, 259).

Así, la toma de decisiones para la ratificación del Plan Binacional puede ser catalogada de tipo normalidad-unidad-centralización, lo cual se puede ratificar ante la no existencia de divergencias en lo referente a la ampliación del plazo del Plan Binacional entre sus miembros, ya que la solicitud nació desde uno de sus representantes (Presidente ABIMSENOP) y posteriormente fue aceptada por el presidente de la Asamblea del Plan Binacional (Ministro de Relaciones Exteriores).

Finalmente, cabe recordar que existen pocas investigaciones que abarcan la toma de decisiones en política exterior a nivel macro en nuestro país, sin embargo es importante comparar los estudios existentes con el fin de buscar similitudes y diferencias lo cual pueda ayudar a llenar el vacío existente en la temática planteada. Frente a este contexto, se elaboró una tabla comparativa de 3 casos previos de estudio de toma de decisiones en política exterior de Ecuador, donde se señalan los factores externos, el contexto interno, actores gubernamentales, no gubernamentales, unidad última de decisión y el modelo de toma de decisiones utilizado, lo cual se puede observar en el Anexo 7. Un aspecto a destacar es que a pesar de que la constitución de la República señala al Presidente como el encargado de toma de decisiones en política exterior, solamente en el caso de Angostura, aparece como la unidad última de decisión, aunque asesorado por las Fuerzas Armadas y la Cancillería. A pesar de lo señalado, no se debe olvidar el peso que tiene el presidente para tomar dichas decisiones.

También es interesante señalar que en ninguno de los casos identificados se utiliza el Modelo I de Allison (Política Racional), lo que conlleva a sugerir que las decisiones en nuestro país, basándose en los estudios existentes, no se toman teniendo en cuenta al estado como un actor monolítico, sino como resultados de procesos organizacionales (Modelo II) o procesos de negociación al interior del gobierno (Modelo III), es decir se centra la atención en el mecanismo interno del gobierno. De esta manera se puede apoyar que “Los problemas tradicionalmente analizados en los términos del modelo I pueden ser mejor explicados y anticipados si se procede según los modelos II y III” (Allison 1989, 168). Otro aspecto a destacar es el importante peso que toman los factores externos, los mismos que son diversos y específicos para cada caso de estudio, y que influyen de manera determinante para iniciar un proceso de toma de decisiones. En este campo se destacan ámbitos de comercio, defensa nacional y cooperación.

Con la ampliación de la vigencia del Plan Binacional hasta 2024, nace una nueva época de esperanza para la región fronteriza, donde se espera concretar los proyectos que aún se encuentran inconclusos. Bajo esta perspectiva, en lo que respecta al capítulo segundo, se plantea señalar cómo se toman decisiones dentro de instituciones gubernamentales, en el nivel micro, respecto a la ejecución de proyectos binacionales Ecuador-Perú, en coordinación con el Plan Binacional. Adicionalmente se busca identificar dos aspectos a) elementos que ayudan o traban la ejecución de proyectos binacionales y b) la utilidad que brinda el Plan Binacional al momento de ejecutar proyectos binacionales con nuestro vecino del sur. Para ejemplificar esto se seleccionaron dos entes públicos: la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) y el Ministerio de Obras Públicas (MTO); dichas instituciones han ejecutado algunos proyectos en coordinación con el Plan Binacional. Estos proyectos binacionales ejecutados con el Perú, por medio del Plan Binacional, tienen la particularidad de ser de tipo transfronterizos. Así, la ejecución de proyectos transfronterizos se transforma en la oportunidad para plantear una política exterior innovadora, que incluya a los sectores de frontera, los mismos que históricamente han sufrido de una marcada marginalidad.

Capítulo segundo

Ejecución de proyectos transfronterizos en el marco del Plan Binacional

Con el fin de las disputas entre Ecuador y Perú, comenzó un periodo de paz entre ambas naciones, dando como resultado mejores relaciones bilaterales, bajo esta perspectiva se han logrado ejecutar varios proyectos entre ambas naciones. El esquema binacional ha logrado una significativa movilización política y social, así como la asignación de recursos públicos y de cooperación internacional para llevar adelante importantes proyectos de desarrollo. Ambos países, en el marco del Plan Binacional, acordaron realizar proyectos conjuntos para beneficio de la región, los que conforman el Programa de Proyectos Binacionales.

Así, los proyectos ejecutados por el Plan Binacional comienzan a cambiar el rostro social de las comunidades de la región y constituyen un referente importante para algunos países que han decidido impulsar la articulación binacional para el desarrollo de zonas fronterizas. Desde esta perspectiva “la cooperación transfronteriza favorece la construcción de confianza por medio de acciones que se desarrollan en el territorio común con estrecha colaboración de las autoridades gubernamentales [...] presentes en ambos lados de la línea fronteriza [...] y, en última instancia, estimula la concertación política entre las partes” (Rhi Sausi y Oddone 2009, 12).⁶

Como se señaló en el capítulo primero, el Plan Binacional Ecuador-Perú ejecuta proyectos a nivel nacional y binacional. En lo que respecta al capítulo segundo está enfocado en la ejecución de los proyectos binacionales o proyectos transfronterizos⁶ incluidos en el denominado Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva, Programas Tipo “A”, así se destaca su dimensión internacional. El programa binacional se refería ante todo a “grandes proyectos de irrigación ya previstos en la década del 70. Consideraba también la interconexión vial, el manejo de cuencas hidrográficas, la reforestación, la evaluación de los recursos naturales, los estudios

⁶ Al hablar de proyectos transfronterizos me refiero a todo aquel proyecto que para su ejecución, necesita de la participación igualitaria de los actores involucrados. Así, estos proyectos no pueden ejecutarse de manera unilateral, sino en unidad. Es decir, como si las fronteras de los países no existiesen.

hidromorfológicos para la navegación y otros no precisados” (Hocquenghem 2009, 104).

Dicho programa está constituido por cinco ejes programáticos; en el cuadro No. 1 se puede observar cómo se encuentran conformados dichos ejes y los proyectos a ejecutarse en cada uno. Así, los proyectos que se ejecutan en el marco del Plan Binacional buscan “mejorar la calidad de vida de la población atendiendo principalmente problemas serios en la región como el alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)” (SENPLADES - PBDRF 2015, 28).

Cuadro N° 1. Ejes programáticos

Ejes programáticos	Tipos de proyectos a ejecutarse
Eje 1: Asuntos sociales	Vivienda, agua segura, saneamiento ambiental, salud, educación
Eje 2: Seguridad y defensa	-
Eje 3: Asuntos Productivos, comerciales, de inversión y turismo	Generación de empleo
Eje 4: Asuntos Ambientales, Mineros y Energéticos	Uso de suelo, conectividad ecológica
Eje 5: Integración y conectividad	Bienes logísticos, redes viales, servicios logísticos, integración urbana y regional

Fuente: SENPLADES – Plan Binacional Ecuador – Perú.

Elaboración propia.

Entre los proyectos binacionales a cargo del Plan Binacional, podemos encontrar al Multipropósito Puyango-Tumbes, al Plan integral del espacio urbano Canal de Zarumilla, Plan de Gestión de la cuenca hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, Desarrollo de Proyectos Productivos en la Amazonía, Formulación del proyecto Puesta en valor y uso social de la ruta cultural y patrimonial binacional Ecuador-Perú, Gestión Integral de Residuos Sólidos, los ejes viales binacionales, entre otros. Para la ejecución de la totalidad de los proyectos planteados en el marco del Plan Binacional, se requería de \$3000 millones de dólares.

Los fondos necesarios para la ejecución de los proyectos de carácter binacional provienen de dos fuentes: recursos otorgados y/o gestionados por Ecuador y Perú, y de

la cooperación internacional no reembolsable. El Fondo Binacional tenía la misión de gestionar recursos de cooperación no reembolsable por parte de diferentes países y/u organismos multilaterales, con el fin de ejecutar los proyectos planteados entre ambos países. Estos recursos, en su mayoría, se convirtieron en promesas incumplidas por parte de los países y organismos oferentes, puesto que esta cooperación ha sido recibida de manera marginal. El Plan Binacional esperaba captar aproximadamente \$600 millones de dólares en cooperación no reembolsable y en la realidad, este rubro asciende a un poco más de \$200 millones de dólares, un resumen más detallado de los valores recibidos se observa en el Anexo 12.

A pesar de esto, el flujo de recursos entregado por parte de la Comunidad Europea, se ha convertido en el más importante de todos. El monto ascendió a €51 millones de euros (\$66 millones de dólares), para ejecutar el Eje Vial No.1 Guayaquil-Piura. Debido al monto recibido como cooperación no reembolsable y al nivel de participación, este proyecto es considerado como el mayor logro alcanzado por el Plan Binacional desde su creación en 1998.

Ante las promesas incumplidas por parte de países amigos y organismos multilaterales, se necesita de inversión pública otorgada directamente por ambos países. De esta manera se busca el cofinanciamiento de proyectos planteados conjuntamente por Ecuador y Perú; adicionalmente en cada país es necesaria la articulación entre instituciones de gobierno. Un ejemplo de esto se observará en el análisis de SENAGUA, a través de la ejecución del Plan de GIRH del río Zarumilla y en el MTOP, mediante la ejecución del eje vial No.1.

Como se observa en el Cuadro No.2, dependiendo del tipo de proyecto, se necesita la articulación con diferentes organismos del estado, para lograr su ejecución. Adicionalmente, SENPLADES es el organismo encargado de: a) coordinar las acciones del Plan Binacional y b) otorgar la prioridad a los diferentes proyectos presentados por las instituciones de gobierno, para que se asignen los recursos necesarios. Por lo señalado, SENPLADES podría considerarse como un organismo coordinador central o agencia nodal, cuando se pretende ejecutar un proyecto transfronterizo con la utilización de recursos fiscales. Esto no sucede cuando los recursos provienen de cooperación no reembolsable. Sin embargo, hasta 2008 el organismo coordinador del Plan Binacional era el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto demuestra la ambigüedad existente en

la política exterior de nuestro país frente al organismo encargado del Plan Binacional. Como se observó en el capítulo primero, la ratificación del Plan Binacional fue realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, dejando de lado el accionar de SENPLADES a pesar que este último es la autoridad competente de aplicar el Plan Binacional.

Cuadro N° 2. **Articulaciones establecidas por componente programático**

Ejes programáticos	Articulación con organismos de estado
Eje 1: Asuntos sociales	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y sus ministerios coordinados, MIES, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, MIDUVI, Ministerio Cultura y Patrimonio, Secretaría Técnica de Erradicación de la Pobreza, Banco del Estado, SENAGUA, SECAP, en el período 2011-2014 se articuló con los GAD Municipales.
Eje 2: Seguridad y defensa*	-
Eje 3: Asuntos Productivos, comerciales, de inversión y turismo	Ministerio de Coordinación de la Producción y ministerios sectoriales, Ministerio de Turismo, MAGAP, Ministerio de Comercio Exterior, MIPRO, Ministerio de conocimiento y Talento Humano, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Banco Nacional de Fomento, CFN, gobiernos provinciales.
Eje 4: Asuntos Ambientales, Mineros y Energéticos	Ministerio de Ambiente, Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, Secretaría Nacional de Agua, Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica, Cruz Roja, ARCOM.
Eje 5: Integración y conectividad	Ministerios de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

* No existen proyectos vinculados al Eje 2, por tanto, no se articula con ningún organismo estatal.

Fuente: SENPLADES – Plan Binacional Ecuador-Perú.

Elaboración propia.

La política exterior respecto al Plan Binacional no es el único caso donde se observa esta modificación de la agencia coordinadora, las políticas de industrialización de nuestro país corren con la misma suerte, así

En el período 2009-2013 dos agencias compitieron por ese papel: el MCPEC y la SENPLADES [...] En la actualidad –después de Abril de 2013- el panorama es aún más ambiguo. El MCPEC perdió mucho de su poder a favor de otras agencias gubernamentales, como el recién creado Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio Coordinador de Talento Humano, la Secretaría Nacional de Educación Superior; los programas productivos que manejaba fueron disueltos o asumidos por otras agencias gubernamentales. Tampoco se afianzó el poder de la SENPLADES, de hecho una buena parte de su poder como coordinadora inter-estatal fue transferido por el Presidente a la Vicepresidencia de la República, cuyo titular maneja, además, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. Nos encontramos ante un escenario clásico de lucha entre agencias que, de hecho, ha impedido el surgimiento de una agencia nodal (Andrade 2015, 45-46).

Con este antecedente y para ejemplificar cómo se desarrolla el proceso de coordinación entre el Plan Binacional y los diferentes organismos competentes para la ejecución de proyectos transfronterizos, se escogieron dos proyectos ejecutados en el marco del Plan Binacional. Primero el Eje Vial No.1 Guayaquil-Piura, el cual se encuentra dentro del Eje 5: Integración y Conectividad. Segundo, el Plan de GIRH del río Zarumilla, el mismo que compete al Eje 1: Asuntos sociales.

Se escogieron estos dos proyectos puesto que por un lado el Eje Vial No.1 fue ejecutado, principalmente, gracias a la cooperación no reembolsable otorgada por la Comunidad Europea. Por su parte el Plan de GIRH del río Zarumilla, a falta de recursos no reembolsables para su ejecución, fue cofinanciado por medio de inversión pública de Ecuador y Perú; además este proyecto se ocupa de un tema sensible para ambas naciones, el uso de recursos hídricos. Adicionalmente, ambos proyectos tienen la característica común de ser transfronterizos. Cuando se pretende ejecutar un proyecto de tipo transfronterizo, la descentralización asume un papel crucial. Los procesos de descentralización ayudan a que la población del territorio se gobierne a sí misma.

En el libro *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo*, de Nahuel Oddone, publicado en Valencia en 2008, señala que “la descentralización en la toma de decisiones necesariamente debe ser acorde con las diferentes políticas nacionales [...] y es por medio de esta forma que la descentralización se convierte en mayor democratización” (en Rhi Sausi y Oddone 2009, 10). Así, los procesos de descentralización han generado mayores niveles de autonomía por parte de los gobiernos sub-estatales, con lo cual se está definiendo el surgimiento de una nueva geografía económica.

Como se indicó, los proyectos analizados en el presente capítulo son el Plan de GIRH del río Zarumilla, ejecutado por SENAGUA, y el eje vial No.1 por el MTOP, los mismos que pertenecen al sector de manejo de cuencas hidrográficas e interconexión vial, respectivamente. Ante lo expuesto, el segundo capítulo plantea cuatro partes. Primero, se describen elementos de administración pública y de lógica burocrática con el fin de caracterizar las instituciones públicas que serán analizadas. Como segundo punto, se identifica el proceso al interior de SENAGUA cuando se ejecuta un proyecto a nivel transfronterizo con Perú, en coordinación con el Plan Binacional. En la tercera parte, similar a lo sucedido en SENAGUA, se describe el proceso de ejecución de proyectos transfronterizos con Perú al interior de MTOP y su coordinación con el Plan Binacional. Como parte final del capítulo se traza la relación existente entre los proyectos transfronterizos, la cooperación transfronteriza y la integración.

1. Administración Pública y Burocracia

Al hablar de cualquier organización, pero particularmente organizaciones estatales, no se puede obviar el acercarnos a los términos de administración pública y burocracia. En el libro *La Argumentación Administrativa*, de Christopher Hood y Michael Jackson, publicado en México en 1997, señala que:

La administración pública es la vida misma de la sociedad, todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incomprensión académica y debilidad conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública. Sin desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública de la cual el último forma parte. Es frecuente que no se analicen los fundamentos sociales, políticos y públicos para entenderla en toda su complejidad institucional; esto es, como instrumento común, lo cual significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales (en Pérez Aramburu 2011, 14)

La Administración Pública consiste en la actividad del Estado que esta “encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (Guerrero 1997, 25). Existen dos enfoques teóricos acerca de la Administración Pública: el enfoque administrativo y el enfoque político. El enfoque administrativo destaca 3 elementos principales. Primero, identificar cuáles son las acciones que el Gobierno puede realizar de manera correcta y exitosa. Segundo, como se pueden realizar dichas

acciones con la mayor eficiencia posible, y tercero, como realizar las acciones con el menor costo tanto de recursos como de energía (Rosenbloom 1983).

La estructura organizacional, desde la perspectiva del enfoque administrativo, destaca algunos elementos, entre los que tenemos: la importancia de la especialización funcional para ser eficiente, los niveles jerárquicos para lograr una efectiva coordinación, los programas y funciones tienen que ser claramente designados hacia las unidades organizacionales, la superposición debe ser minimizada, los cargos deben ser clasificados dentro de un esquema racional, las escalas salariales sirven para satisfacer los intereses económicos y de motivación de las personas, en búsqueda de su eficiencia, los negocios públicos se administran de manera fluida y ordenada (Rosenbloom 1983).

Desde esta figura, por un lado se busca ser eficaz y eficiente, y por otro se considera que la administración pública debe ser “*a field of business*”⁷. Desde esta visión, los elementos de administración pública se relacionan mucho con la gerencia de instituciones privadas. Las competencias correspondientes a las áreas públicas y privadas son diferentes entre sí, por lo que sería erróneo señalar principios comunes para ambos sectores. Frente a esta perspectiva, se puede analizar a la Administración Pública desde otro enfoque, el Político.

El Enfoque Político, inevitablemente destaca aspectos diferentes al de la eficiencia. Desde este punto de vista se subraya el valor de la representatividad, la sensibilidad política y la rendición de cuentas por parte de los funcionarios elegidos por la ciudadanía. Su estructura organizacional se enfoca en el alcance y ventajas del pluralismo político, el mismo que es entendido como proveer la representación necesaria a las diversas organizaciones políticas, económicas y sociales existentes en la sociedad (Rosenbloom 1983).

Se puede notar que los elementos destacados por el enfoque administrativo, frecuentemente chocan con aquellos señalados por el enfoque político. Por ejemplo, en la búsqueda de ser eficientes, el realizar rendición de cuentas, reuniones con la ciudadanía, o diferentes actividades, ocasionan pérdida de tiempo y dinero. Además, incluir personal quienes representan a la sociedad no significa necesariamente altos niveles de eficiencia.

Frente a este contexto se puede indicar que:

⁷ Este término es señalado por Woodrow Wilson en su ensayo *The Study of Administration*, 1887.

Al momento de hablar sobre administración pública predomina una dispersión de visiones y metodologías que impiden que la misma tenga una postura teórica reconocida, categórica y vigorosa. Este vacío limita su desarrollo conceptual y aplicativo. No hay duda de que la administración pública es una institución importante para situar el sentido, condiciones y papel del Estado. De acuerdo con esto, la administración pública es una institución de la cual la sociedad no puede prescindir (Pérez Aramburu 2011, 13).

Las personas al interior de las organizaciones gubernamentales tienen algo en común, son consideradas como burocracia. La burocracia se define por ser “una estructura administrativa y de personal de una organización [...] el término se utiliza principalmente al referirse a la Administración pública, pero hoy por hoy se usa peyorativamente para denotar pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo” (Pérez Aramburu 2011, 14). A pesar del carácter peyorativo que conlleva el hablar de burocracia, este término, a modo ideal, posee varias bondades ya que

Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar (Weber 2002, 730-731).

Además, el tipo ideal de burocracia de Max Weber enfatizaba la importancia de la especialización funcional para ser eficiente, la clara asignación de programas y funciones a las unidades organizacionales, minimizar la superposición, la selección de administradores públicos se debe basar en el mérito, entre otros. Estos elementos poseen un peso importante dentro del enfoque administrativo de la administración pública planteado por Rosenbloom.

Cuando Max Weber se refiere a la burocracia, se puede observar una gran cantidad de aspectos positivos, lo cual podría sugerir que este tipo de organizaciones se caracterizan por ser eficientes y precisas. Pero en la actualidad, esta concepción de eficiencia burocrática se encuentra alejada del pensamiento de las personas, inclusive considerando que las organizaciones burocráticas son menos eficientes que otros tipos de organizaciones. De esta forma, no se podría generalizar a la burocracia de manera uniforme, por ende se utilizará la caracterización propuesta Oscar Oszlak, la cual le atribuye diferentes roles:

1) un rol sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado" (Oszlak 1977, 25).

Como se puede observar, tanto la Administración Pública como la burocracia son dos aspectos con un alto nivel de complejidad y no existe una visión única para su tratamiento, pero no pueden ser excluidas dentro de un análisis al interior de instituciones públicas. Por este motivo tanto los enfoques de la Administración Pública planteados por Rosenbloom como los roles de la burocracia señalados por Oszlak, servirán como complemento a los Modelos decisionales de Allison para tratar de entender cómo funciona el proceso de toma de decisiones referentes a la ejecución de proyectos al interior de SENAGUA y el MTOP.

La SENAGUA y el MTOP son entidades públicas, caracterizadas por ser un sistema burocrático. Por ende, se necesita analizar este espacio burocrático e identificar como funciona, en nuestro caso de estudio, la ejecución del Plan de GIRH del río Zarumilla y el Eje Vial No.1.

2. Historia de SENAGUA y características del Plan de GIRH del río Zarumilla

SENAGUA, al igual que todas las Instituciones del Estado, se encuentra dentro del ámbito de la Administración Pública, la cual según el Art. 227 de la Constitución del Ecuador de 2008 señala que “constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Asamblea Constituyente 2008, 117).

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1088 del año 2008, se crea la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) con el fin de reorganizar lo que entonces era el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). La SENAGUA, según el mismo Decreto No. 1088, es considerada como “una entidad de derecho público adscrita a la Presidencia de la República, con patrimonio y presupuestos propios, con independencia técnica, operativa, administrativa y financiera, y domicilio en la ciudad de Quito”. Adicionalmente, tiene como misión “Ejercer la rectoría para garantizar el acceso justo y equitativo del agua, en calidad y cantidad, a través de políticas, estrategias y planes que

permitan una gestión integral e integrada de los Recursos Hídricos en las Cuencas Hidrográficas con el involucramiento y fortalecimiento de los actores sociales en todo el territorio nacional” (SENAGUA 2015).

La descentralización en SENAGUA no se da a nivel regional, como sucede en la mayoría de Instituciones Públicas, se da a nivel de Demarcaciones Hidrográficas, las mismas que son nueve en total. Esta forma de descentralización puede justificarse ya que abarca zonas bi provinciales, así no interfiere con las competencias de los GAD Municipales.

Dichas Demarcaciones Hidrográficas pueden observarse en el Gráfico No. 1 y en lo que respecta a las relaciones con Perú, las Demarcaciones donde interviene SENAGUA son la de Jubones, Catamayo y Santiago, las mismas que son de tipo transfronterizo. Uno de los Proyectos que ejecuta SENAGUA es el Plan de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, la cual, desde el lado ecuatoriano, se encuentra dentro de la Demarcación Hidrográfica de Jubones.

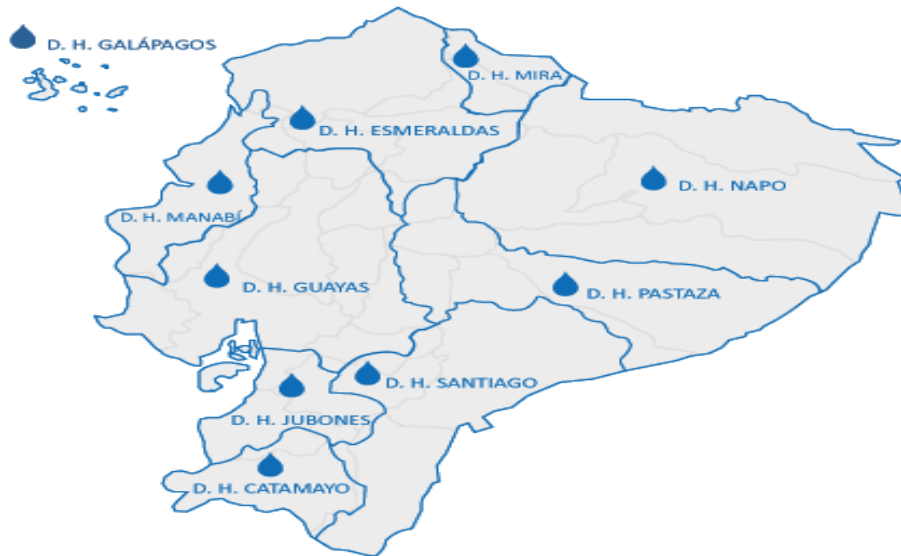
Estas cuencas hidrográficas, de características transfronterizas, tienen una problemática particular, necesitan de una gestión eficiente y coordinada de los recursos hídricos entre los países inmersos. La falta de acceso a cantidades suficientes de agua de buena calidad, puede generar discrepancias y conflictos entre los estados ribereños, por ende se necesita de una gestión transfronteriza adecuada.

La gestión transfronteriza de los recursos hídricos exige cooperación y responsabilidades compartidas. Los principales problemas en la gestión de recursos hídricos transfronterizos tienen sus raíces en diferencias entre países ribereños en términos de desarrollo socio-económico, orientación política, capacidades administrativas, gestión nacional e intereses y objetivos que cada cual tiene para el uso del agua. La gestión conjunta de recursos a nivel transfronterizo debe tener en cuenta características especiales entre las que la equidad, ética, transparencia, respeto mutuo y confianza juegan un papel importante (Global Water Partnership 2016).

Desde esta perspectiva, la cooperación transfronteriza a nivel regional y particularmente el Plan Binacional para el caso de Ecuador-Perú, se puede convertir en el nexo adecuado para generar altos grados de confianza entre ambos países y así minimizar la desconfianza potencial acerca del uso del recurso hídrico. Un ejemplo de estos altos niveles de desconfianza se observa entre Etiopía y Egipto por el uso del Nilo Azul, donde la construcción de la Gran Presa del Renacimiento por parte de Etiopía,

está generando serias críticas por parte de Egipto acerca de la futura disponibilidad del agua. “El Cairo se ha opuesto siempre (amenazando incluso con una guerra a Etiopía) al levantamiento de la presa en el Nilo Azul, afluente del Nilo, ya que el país depende casi enteramente de ese caudal, ya de por sí insuficiente” (Redi 2015), esto a pesar de la promesa por parte de Etiopía de respetar los intereses de Egipto.

Gráfico N° 1. **Demarcaciones Hidrográficas de Ecuador**



Fuente: Sitio web de SENAGUA. <http://www.agua.gob.ec/demarcacion-hidrografica/>
Elaborado por: SENAGUA

Ante esta problemática, la gestión transfronteriza de recursos hídricos tiene varios retos que afrontar como son: a) falta de confianza y voluntad política, b) falta de comunicación entre estados ribereños, c) inversiones en proyectos relacionados. Frente a estos 3 aspectos señalados, en lo que corresponde a Ecuador-Perú, se pueden hacer algunas reflexiones. La falta de confianza y de voluntad política entre ambas naciones ha disminuido sustancialmente durante el Siglo XXI. A partir de la firma de la paz de 1998, las buenas relaciones entre ambos países se han visto plasmadas en el Plan Binacional y apoyadas por las reuniones anuales entre ambas naciones por medio de los Gabinetes Binacionales.

Actualmente la comunicación entre los estados ribereños se da por medio de la ABIMSENOP donde se informan las necesidades de los estados fronterizos y se plantean posibles soluciones. Finalmente, las inversiones en proyectos transfronterizos entre Ecuador-Perú tienen resultados parciales. En cuanto a la gestión de recursos hídricos, se destacan 3 proyectos de tipo transfronterizo entre Ecuador-Perú: la gestión

Integral de la cuenca Binacional Catamayo-Chira, el Plan de GIRH del río Zarumilla y el Multipropósito Puyango-Tumbes.

Los proyectos considerados en la gestión de la cuenca Catamayo-Chira se dividieron en 2 partes: 1) Proyecto Binacional de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Binacional Catamayo Chira (2001-2007) y 2) Fortalecimiento de la Gestión Integral de la Cuenca Binacional Catamayo Chira (2008-2011). Dicho proyecto inició en 2001 y concluyó en 2011, como parte del Plan Binacional Ecuador-Perú. El proyecto abarcó la Cuenca Binacional Catamayo-Chira, a lo largo de 315 kilómetros desde su nacimiento en la provincia de Loja en Ecuador, hasta el final de su desembocadura en el Océano Pacífico en el departamento de Piura en Perú. Este proyecto necesitó la constitución de “una mancomunidad entre el Gobierno Provincial de Loja y Gobierno Regional de Piura, para implementar los proyectos definidos” (Plan Binacional Ecuador - Perú 2016).

En una gira de observación realizada por la revista virtual Viva Catamayo, los periodistas concluyen que “los dos países deberían combinar actividades donde los técnicos puedan realizar acciones concretas de conservación ya que no se debería gastar innumerables cantidades de dinero en estudios para tratar los efectos de la degradación de la cuenca, sino más bien actividades lógicas como para evitarlas, atacando las causas mas no los efectos”. A pesar de esta crítica realizada al proyecto, lo destacable es como la cooperación entre ambas naciones puede concretarse en proyectos en beneficio de las comunidades fronterizas.

Un segundo proyecto de características transfronterizas Ecuador-Perú, es el Puyango-Tumbes, el mismo que desde la firma del convenio en 1971 hasta la actualidad, ha logrado avances mínimos. Durante el siglo XX los altos niveles de desconfianza entre Ecuador-Perú, debido a los enfrentamientos limítrofes existentes, no permitieron la consolidación de este proyecto.

A partir de la firma de paz de 1998, se dio un nuevo impulso al proyecto al incluirlo en el Plan Binacional Ecuador-Perú. El Proyecto Multipropósito Puyango-Tumbes tiene como objetivo la irrigación de 22.000 hectáreas en Ecuador y 15.300 en Perú. A pesar de este nuevo intento de concretar el proyecto, todavía existen algunos puntos críticos los cuales deben ser superados, estos son: a) áreas potenciales definitivas a irrigar en Ecuador, b) volúmenes de agua por capacidad de embalses y derechos de

usos futuros del río Puyango-Tumbes, c) sobreposición del Proyecto de Riego Margen Derecha (Perú), d) tema ambiental presa Matapalo por presencia de Parque Natural Amotape (Perú). De los puntos señalados, el derecho de uso futuro del río Puyango-Tumbes es el problema más importante, puesto que en “regiones con escasez de agua los países ribereños son más propensos a dividir el recurso en lugar de compartirlo y gozar de los beneficios que brinda una asignación estratégica” (Global Water Partnership 2016), algo similar a lo que sucede entre Etiopía y Egipto.

Otro aspecto que obstaculiza la ejecución de este proyecto es que el río ecuatoriano Puyango, que al ingresar a territorio peruano toma el nombre de río Tumbes, viene siendo aprovechado para actividades de agricultura en el Perú, desde hace más de 40 años. Mediante entrevistas realizadas a personas del sector fronterizo, ellos manifiestan que del lado ecuatoriano no pueden utilizar este recurso hídrico debido a los altos niveles de contaminación que posee el río Puyango. En el lado peruano ellos tienen al Proyecto de Riego Margen Derecha, donde tratan el agua y la utilizan para actividades de agricultura. Así, desde el lado peruano no tienen la “urgencia” de concretar el proyecto Puyango-Tumbes. Ante esta perspectiva, las negociaciones que se den frente a las problemáticas señaladas, será un factor fundamental para concretar el proyecto Puyango-Tumbes.

Como tercer proyecto transfronterizo tenemos al Plan de GIRH del río Zarumilla, concretado durante el año 2015. Para ejemplificar el proceso de toma de decisiones al interior de SENAGUA respecto a la ejecución de proyectos, se utilizó al Plan de GIRH del río Zarumilla como objeto de estudio. Este proyecto para lograr concretarse, necesitó de SENAGUA al ser este organismo el ente rector del agua en nuestro país, y del Plan Binacional Ecuador-Perú como la figura jurídica.

Durante el VI Gabinete Binacional Ecuador-Perú realizado el 23 de noviembre de 2012 en la ciudad de Cuenca, los mandatarios instruyeron a las autoridades de la “Secretaría Nacional del Agua del Ecuador y a la Autoridad del Agua del Perú, en coordinación con el Plan Binacional, que de acuerdo a sus objetivos, realicen acciones necesarias para el financiamiento de la formulación del Plan de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del río Zarumilla”

2.1. Proceso de Ejecución del Plan de GIRH del río Zarumilla

Como se observará en la presente sección de SENAGUA y en la siguiente sección relacionada con el MTOP, los procesos necesarios para la ejecución de proyectos transfronterizos en coordinación con el Plan Binacional, son procesos largos y tediosos. En el Gráfico No. 2, se observa un flujograma de procesos donde se identifican los pasos a seguir dentro de SENAGUA cuando se ejecuta un proyecto de características transfronterizas, en coordinación con el Plan Binacional. Así, se ilustran los complejos procesos que se deben llevar a cabo en la institución investigada.

Dentro de la SENAGUA existen tres áreas las cuales intervienen directamente en la ejecución de proyectos de carácter binacional: La Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica, la Subsecretaría Técnica Responsable y las Demarcaciones Hidrográficas correspondientes al sector donde se ejecuta el proyecto. Debido a la gran cantidad de departamentos que intervienen a lo largo de un proceso de estas características, “las organizaciones deben ser capaces de ejecutar acciones cuidadosamente coordinadas” (Allison 1989, 144) y debido al amplio campo de acciones a realizar, cada área tiene una considerable discreción⁸. La discreción burocrática resulta de la confluencia de algunos factores entre los que tenemos: civismo público, ética profesional, auto interés racional y control político (Chen 2013).

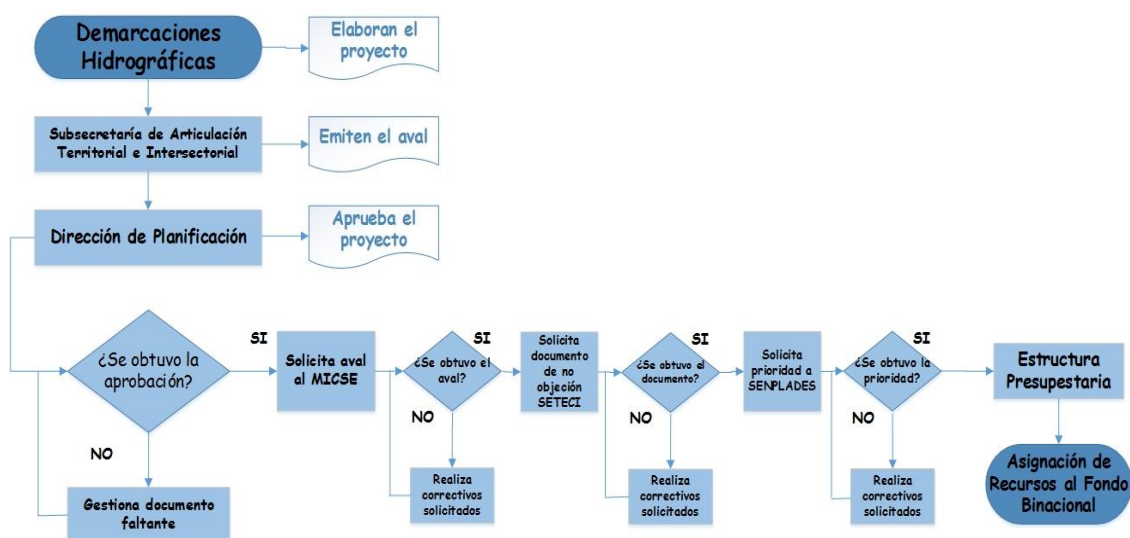
El Plan de GIRH Zarumilla, del lado ecuatoriano, pertenece a la provincia del Oro, por consiguiente, la Demarcación Hidrográfica (DH) encargada de esta zona es la DH de Jubones. En lo que respecta a la Subsecretaría responsable, todos los proyectos que poseen la condición de Cooperación Internacional y que adicionalmente no sean proyectos ni de agua potable ni de riego, pasan a ser competencia de la Subsecretaría Social y de Articulación del Recurso Hídrico, dentro de la cual el encargado es la Dirección de Articulación Territorial e Intersectorial. Esta Subsecretaría es la encargada del Plan de GIRH del río Zarumilla.

Así, el proceso inicia dentro de las diferentes Demarcaciones Hidrográficas existentes, en lo que respecta al caso de estudio, la Demarcación Hidrográfica Jubones es la encargada del Proyecto Zarumilla. Las Demarcaciones Hidrográficas (DH) son las

⁸ Es la habilidad que poseen los burócratas de utilizar sus propios juicios y así determinar los mejores caminos a tomar en una decisión.

encargadas de motivar y elaborar los Términos de Referencia⁹ (TDR) pero siempre bajo la supervisión de los técnicos de la matriz de SENAGUA, es decir en un primer paso juega un rol protagónico la intervención de las áreas descentralizadas, en términos de Allison, se comparte el poder. Esto no necesariamente es bueno, debido a que “la necesidad de descentralización choca directamente con la necesidad de coordinación” (Allison 1989, 146).

Gráfico N° 2. Flujograma de procesos - SENAGUA



Fuente: Investigación de campo realizada en SENAGUA

Elaboración propia

A pesar de esto, como se mencionó anteriormente, los TDR se realizaron desde la DH. Esta descentralización se justifica por dos motivos. Primero, debido a que es más rápido el trabajar con personas de la zona quienes conocen su problemática y pueden realizar un trabajo más acorde a las necesidades del sector. Y segundo, la realización de los TDR se trabajó de manera binacional entre los organismos rectores del agua de ambos países, la DH Jubones por parte de Ecuador y el Área de Tumbes por el lado peruano. Es decir, las revisiones de los TDR se tenían que realizar o en la DH Jubones o en la Oficina de la Autoridad del Agua en Tumbes.

El tratar de movilizar personal y recursos desde la central de SENAGUA en la ciudad de Quito hacia las diferentes DH conlleva mucho tiempo, 15 días aproximadamente. Por eso lo que comúnmente se realiza es movilizar el personal de la

⁹ Entendido como un informe el cual contiene especificaciones técnicas de cómo ejecutar un determinado estudio, trabajo, proyecto, etc.

DH con salidas de carácter nacional hacia ciudades aledañas, por ejemplo Machala. Posterior a esto, se movilizan hacia el Área de Tumbes, lo que conlleva más o menos una hora y media. Así se optimiza tiempo y recursos, y se busca empoderar a los territorios.

Utilizando los enfoques de Rosenbloom, esta decisión puede ser observada desde dos posiciones. Primero, el tratar de optimizar los recursos, ser eficiente, es compatible con el Enfoque Administrativo y con el pensamiento de Max Weber. Adicionalmente, se trata de cumplir con los lineamientos presidenciales los cuales instan por un Estado altamente técnico y eficiente. En este aspecto se indica que “es evidente que el gran estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica cuanto mayor es” (Weber 2002, 728-729).

Desde el Estado ecuatoriano, no existe una definición oficial del término eficiencia para la burocracia. Sin embargo, la eficiencia, acorde a lo señalado por el Presidente, posee algunas de las siguientes características: joven, profesional, alto nivel educativo (Máster o PHD), burocracia basada en la méritocracia, alta productividad y un sistema burocrático racionalizado (Nicholls 2014). Y en lo que respecta al enfoque político, también se identifica ciertas características, puesto que el empoderar a las personas del sector para realizar la tarea, y no solamente a los técnicos de la SENAGUA Quito, otorga representatividad institucional en la zona descentralizada. Esta decisión, desde la perspectiva de Rosenbloom, conlleva la utilización de ambos de sus enfoques y en este caso funcionan de manera complementaria.

Bajo el accionar mencionado anteriormente, señalado por la Ing. Catalina Ortiz, Directora de Articulación Territorial e Intersectorial de la SENAGUA Quito, las reuniones en las zonas funcionan bastante bien, el problema es cuando quieren reunirse personas de la capital Quito-Lima, en un área fronteriza o trasladarse de un país a otro. En lo referente a estos temas, la Ing. Catalina Ortiz, señala que para ellos no es tan complicado el tema tiempo, por el tema recursos sí, por el momento que vive el país. Pero para Perú es más complicado, si tú quieres convocarlos a una reunión para que vengan al Ecuador, tienes que notificarlos con 40 días laborables de anticipación. En el caso ecuatoriano, indicado por la misma funcionaria entrevistada, se necesita de dos semanas para poder concretar una movilización hacia otro país.

De esta forma, se pone de manifiesto que los miembros de las instituciones tratan de reflejar una imagen positiva de su accionar, es decir buscan deslindar responsabilidades sobre posibles trabas existentes, siempre favoreciendo por sobre todas las cosas a la organización a la cual representan, en términos de Allison, “*where you stand depends on where you sit*”. Esto ocurre solamente en términos intersectoriales o interinstitucionales, también ocurre a nivel interdepartamental, esto se pondrá observar cuando se analice el proceso en el MTOP.

Posterior a varias reuniones y revisiones entre ambos grupos técnicos, durante la III Reunión de la Comisión Binacional para la GIRH de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, realizada entre 27 y 28 de febrero del año 2013, se aprobaron los TDR para ambos países. Por parte de Ecuador, Efrén Reyes, subsecretario nacional de Articulación Territorial, fue el encargado de firmar la aprobación de los TDR y por el lado peruano el representante de la Autoridad del Agua fue Jorge Benítez.

Teniendo en cuenta que “la capacidad de acción de los jugadores está definida por la posición que ocupan. Las ventajas y desventajas con las que cada jugador juega en varios juegos, dependen de su posición. También depende de su posición todo un conjunto de obligaciones en el desempeño de sus tareas” (Allison 1989, 158), se decidió entrevistar a la Ing. Catalina Ortiz, Directora de Articulación Territorial e Intersectorial.

Luego de la suscripción de los TDR de manera Binacional, la Subsecretaría responsable emite un Aval Técnico, para nuestro caso, la Subsecretaría de Articulación Territorial e Intersectorial realiza esta acción. Los TDR enviados por la DH estuvieron supervisados todo el tiempo desde la SENAGUA Quito, así la emisión de dicho aval no conllevaba mayores inconvenientes.

Una vez emitido el aval de la Subsecretaría, viene la aprobación del proyecto por parte de la Dirección de planificación de SENAGUA, situada dentro del área de Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica. Teniendo en cuenta la gran cantidad de proyectos que tienen que pasar por el filtro de la Dirección de Planificación, ¿Qué argumentos se podrían plantear para lograr que se apruebe el Plan?

Como primer punto, a nivel técnico, se necesita cumplir con las especificaciones y con los correctivos señalados por la Dirección de Planificación. Segundo, al ser el Plan de GIRH de Zarumilla directamente un mandato Presidencial con carácter binacional, conlleva un importante peso político que no puede ser obviado por la

Institución. Finalmente, el objetivo de mantener buenas relaciones con el Perú es otro elemento a tomar en cuenta, los antecedentes históricos son aspectos importantes. Estoy seguro que ningún ecuatoriano quiere pasar nuevamente por los conflictos suscitados entre ambas naciones durante el Siglo XX, ante lo cual, desarrollar proyectos conjuntos siempre será una opción viable para mantener buenas relaciones entre los países.

Recapitulando, hasta el momento se han identificado tres elementos: los TDR elaborados por la DH Jubones, el aval emitido por la Dirección de Articulación Territorial e Intersectorial y la aprobación dada por la Dirección de Planificación. Estas 3 etapas del proceso están directamente bajo la competencia de SENAGUA. Posterior, algunas acciones a realizar en las siguientes etapas, necesitan de la participación de Instituciones Públicas ajenas a la SENAGUA, en nuestro caso: MICSE, SETECI y SENPLADES.

Continuando con el proceso, se postula el proyecto al MICSE con el fin de obtener el aval técnico de dicha institución. Esto se justifica debido a que el MICSE es la institución que coordina las acciones de SENAGUA. El MICSE tiene como rol, revisar la parte técnica del proyecto y enviar los correctivos necesarios. Luego de recibir el aval del MICSE, se tiene que realizar la propuesta de Convenio.

Esta tarea es realizada por la Dirección de Articulación Territorial e Intersectorial, para posteriormente ser enviado a la Cancillería del Ecuador y que dicha institución lo envíe a la Cancillería de Perú. En este punto es necesaria la ayuda de Cancillería, a través del Área de Relaciones Vecinales, la misma que tiene la labor de llegar a un acuerdo con el Perú, acerca de los puntos tratados en el Convenio. De esta forma se pueden emitir los comentarios correspondientes.

Al mismo tiempo el Convenio es enviado a la SETECI para que esta Institución, emita un documento de no objeción, en este paso no se verifica nada a nivel técnico. La SETECI revisa que los términos del Convenio sean reales y que el Organismo Internacional tenga la capacidad de ofrecer el soporte necesario para la ejecución del proyecto, para nuestro caso este organismo es el Plan Binacional.

Finalmente se envía el proyecto a SENPLADES para obtener la prioridad necesaria. Para obtener dicha prioridad, el proyecto necesita cumplir con dos requisitos “cumplimiento del Art. 249 de la Constitución de la República, alineados al Plan del Buen Vivir en la Frontera, y que solventen problemas basados en las Necesidades

Básicas Insatisfechas, Equidad Territorial y Complementariedad” (SENPLADES 2015, 51). La prioridad asignada por SENPLADES lo que genera es que el proyecto se incluya al Plan Anual de Inversiones y así lograr que se asigne el presupuesto correspondiente. Como se observa, y señalado por los funcionarios entrevistados, SENPLADES tiene la última palabra, sin su aprobación no se asignan los recursos necesarios para la ejecución del proyecto. Teniendo en cuenta esto, SENPLADES se puede considerar como un organismo coordinador central o agencia nodal. Sin embargo, esta prioridad la cual es un elemento esencial para la asignación de recursos, necesita ser fundamentada para ser obtenida exitosamente.

El Plan de GIRH del río Zarumilla, cumple con lo señalado por SENPLADES puesto que su campo de acción se encuentra en un área dentro de la franja fronteriza de 40km señalada por la Constitución. En lo que respecta al Plan del Buen Vivir 2013-2017, también se encuentra alineado al mismo dentro del Objetivo 12.1h donde señala que es necesario “Promover la planificación binacional y regional, con énfasis en la garantía de derechos, la complementariedad económica, la integración logística, conectividad e interoperabilidad, en coherencia con la planificación nacional” (SENPLADES 2015). Adicionalmente se señala que “el agua es el sustento del equilibrio vital, y el acceso a la misma es una garantía que los Estados deben plantearse como prioridad en la misma” (SENAGUA 2015, 11). Estos elementos fueron esenciales para pedir la prioridad a SENPLADES. Aunque el Plan de GIRH del río Zarumilla cumplía tanto con los requerimientos de la Constitución como del Plan del Buen Vivir 2013-2017, no se puede esconder el hecho de que se encuentra bajo el paraguas de ser solicitado y apoyado por el ejecutivo, el mismo que tiene un peso muy fuerte dentro de Regímenes Presidencialistas.

Entre los procesos necesarios para la ejecución de proyectos por parte de SENAGUA, estos tres pasos señalados, MICSE, SETECI y SENPLADES, necesitan coordinación a nivel Interinstitucional. Cuando se preguntó acerca de los tiempos necesarios para el cumplimiento de estos pasos a nivel Interinstitucional, el funcionario entrevistado del Área de Coordinación General de Planificación Estratégica, en lo correspondiente a SENAGUA, señaló que ellos poseen tiempos críticos los cuales se encuentran normados bajo el manual de procesos de proyectos de la institución, los mismos que se cumplen con normalidad y establece el plazo de al menos un mes por

cada proceso al interior de la institución. Realmente el tiempo que nos tomamos es bajo para realizar cualquiera de estos trámites, el proceso en realidad es ágil. Pero ya la parte externa no, el resto de instituciones no tienen políticas donde te digan en que tiempo deben contestar, no hay nada de eso. Y las observaciones que te envían son de perspectiva. Así, cuando el proyecto pasa del MICSE a SENPLADES, por ejemplo, lo que te pidió que hagas MICSE, SENPLADES dice que borres. Esto toma tiempo y cuesta mucho dinero.

Ante los elementos señalados anteriormente, se puede inferir algunos aspectos. Los funcionarios al interior de la institución, defienden su accionar, señalando que los retrasos se dan debido a la ineficiencia existente en otras instituciones públicas, protegiendo sobre todo a la organización que representan. Así, nuevamente podemos observar la utilización de uno de los conceptos más respetados dentro de los modelos de política burocrática¹⁰ *“where you stand depends on where you sit”*. Esta lealtad a la institución influye en sus miembros para “hacer las cosas correctas” y también enmarca lo que se considera como “las cosas correctas” (Chen 2013).

Además estos bajos niveles de coordinación entre instituciones gubernamentales, ocasionando retrasos en la ejecución de proyectos, sustenta que “los dirigentes gubernamentales pueden esperar que cada organización realice su "parte" en términos de lo que la organización sabe hacer” (Allison 1989, 151), así deslindando responsabilidades en caso de que no se logró ejecutar correctamente un proyecto debido a factores ajenos a la institución. Así, se tiende a proteger las prioridades localistas lo que conlleva que cada organización plantee información incompleta y distorsionada de su parte del problema. Aunque las instituciones se protegen unas frente a otras, estas prioridades localistas no solo existen a nivel interinstitucional, también ocurre a nivel interdepartamental como se pondrá de manifiesto al analizar el proceso de toma de decisiones al interior del MTOP.

Finalmente, desde el enfoque administrativo de Rosenbloom, esta falta de coordinación entre instituciones y el retraso en las respuestas, es contrario a los pilares de eficiencia por la cual se aboga. Tampoco se pudo observar lo que Weber señala como un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado, que cumpla con niveles

¹⁰ Afirmación realizada por Brent Durbin (2007) en su documento Bureaucratic politics approach.

altos de eficiencia. Por el contrario, la falta de coordinación entre instituciones genera pérdida de tiempo y dinero.

Posterior a obtener el aval del MICSE, el documento de no objeción de SETECI y la prioridad de SENPLADES, el Área de Planificación solicita a la Coordinación General Administrativa Financiera la creación de la estructura presupuestaria, este es el último proceso que ejecuta SENAGUA.

2.2. ¿Por qué acudir al Plan Binacional?

En lo que respecta al Plan de GIRH del río Zarumilla, el Plan Binacional no poseía los recursos propios necesarios para ejecutar este proyecto, aunque tenía la capacidad jurídica. Así el Plan Binacional podía ejecutar el proyecto en su totalidad, abarcando las áreas de Ecuador y de Perú. Caso contrario, SENAGUA solo podría ejecutar el proyecto en el lado ecuatoriano, por ende, se necesitó complementar el accionar de SENAGUA junto al Plan Binacional.

El COOTAD indica que la SENAGUA tiene la competencia para ejecutar proyectos en lo que denomina mega proyectos, los mismos que tienen características bi-provinciales y de esta forma no se contraponen a las competencias de los GAD Municipales. Esto conlleva una problemática para la SENAGUA, puesto que el Proyecto de GIRH del Río Zarumilla, correspondiente a la DH Jubones, tiene la característica de ser de tipo transfronterizo, así SENAGUA solo podría contratar en lo que corresponde al territorio ecuatoriano. Bajo este contexto surge un inconveniente, como indica la Ing. Catalina Ortiz la pregunta es ¿cómo ejecutar el proyecto? Así se buscó un organismo que posea la figura jurídica necesaria la cual permita la ejecución del proyecto. El argumento principal fue que el proyecto simplemente no podía ejecutarse ante las limitaciones legales que conlleva una cuenca transfronteriza.

Este proyecto en palabras de la Ing. Carla Sandoval, tiene la particularidad de no haberse firmado a través de un contrato como normalmente ocurre, sino por medio de un convenio cuadripartito entre SENAGUA y la Autoridad del Agua de Perú (ANA) y los Capítulos Ecuador-Perú del Plan Binacional. Dicho convenio establecía que tanto Ecuador como Perú debían realizar la transferencia de recursos por un monto que era equivalente al 50% y 50% del valor total del proyecto. SENAGUA en el año 2013, por primera ocasión obtuvo la prioridad de SENPLADES con lo cual se incluyó este valor

en el PAI. Se obtuvieron los recursos, se certificaron los recursos, sin embargo Perú no daba intenciones de realizar la transferencia acordada y desde Ecuador se abstenía a la asignación de recursos. Ante el fallido intento de asignar los recursos en 2013 debido a la no pronunciación por parte de Perú, el proceso se realizó nuevamente en los años 2014 y 2015. En 2015, gracias a esfuerzos de la Cancillería, en el mes de septiembre se recibió la notificación en la que el Perú indicaba que está de acuerdo y que se proceda con la transferencia.

En el mes de abril de 2015, los recursos ya se encontraban listos, sin embargo y basándose en las experiencias del año 2013 y 2014 no se asignaron los recursos durante ese mes, por lo que se esperó a que la parte peruana se pronuncie. Este pronunciamiento por parte de Perú, ocurrió durante el mes de septiembre de 2015 ante lo cual inmediatamente SENAGUA asignó los recursos a la partida. Así se puede inferir una falta de voluntad política por parte del Perú, puesto que se realizaron varios intentos para tratar de concretar este convenio por parte el Ecuador.

Durante el VI Gabinete Binacional Ecuador-Perú, del 23 de noviembre de 2012, realizado en Cuenca, se instruyó realizar las acciones necesarias para el financiamiento de la formulación del Plan de GIRH de Río Zarumilla. En el VII Gabinete Binacional Perú-Ecuador del 14 de noviembre de 2013 realizado en Piura, los mandatarios de ambos países, al referirse al Plan de GIRH de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla, instruyeron “a la Autoridad Nacional del Agua del Perú, a la Secretaría del Agua del Ecuador y a los capítulos Perú y Ecuador del Plan Binacional a suscribir un convenio cuatripartito u otro mecanismo para viabilizar su contratación durante los primeros 120 días del año 2014” (VII Gabinete Binacional Perú - Ecuador 2013).

Al final, durante el VIII Gabinete Ecuador-Perú realizado en Arenillas en 2014, se suscribió un convenio Cuadripartito de Cooperación Interinstitucional Binacional entre la SENAGUA, la ANA del Perú y el Plan Binacional Capítulos Ecuador y Perú. Finalmente, y tras repetir el proceso durante 3 años consecutivos, se pudo realizar la asignación presupuestaria. Luego de haber analizado el proceso al interior de SENAGUA, en lo que se refiere al caso de estudio, a continuación se plantea identificar el rol jugado por la burocracia, para lo que utilizaremos los roles señalados por Oszlak.

A través de la ejecución del Plan de GIRH del río Zarumilla, no se observa que la burocracia de la Institución trate de generar su expansión, ni adquirir recursos adicionales que favorezcan sus intereses, ni tampoco el apoyo a iniciativas que consoliden el expandir su autonomía operativa. Estos elementos son esenciales dentro de una burocracia que posee un rol sectorial, por lo que se puede inferir, para el caso de estudio de SENAGUA, que por medio del Plan de GIRH no se ha intentado transformar el interés general de la sociedad en términos de intereses propios de la institución.

La información obtenida, tampoco muestra que el Plan de GIRH de río Zarumilla, apelando al interés general, tenga como fin satisfacer los intereses de las clases dominantes, ni tampoco que SENAGUA por medio del mismo Plan trate de reproducir un sistema de dominación social. Ante esto, para el caso de SENAGUA, no se aplica el rol mediador de la burocracia.

Como último rol tenemos el infraestructural. Debido a las características del Plan de GIRH del río Zarumilla, el cual busca optimizar el manejo de la Cuenca Hidrográfica Transfronteriza con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población fronteriza; esto puede ser visto desde un rol infraestructural puesto que “Acciones de este tipo consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados” (Oszlak 1977, 25). Se puede inferir que la burocracia, en lo que respecta al Plan de GIRH del río Zarumilla, jugó un rol infraestructural, sin buscar su beneficio sectorial como institución ni el beneficio para las clases dominantes.

Los requerimientos necesarios para ejecutar el proyecto conllevaron, la intervención de Instituciones Públicas externas a la SENAGUA: MICSE, SETECI, SENPLADES, con este antecedente, la ejecución del Plan de GIRH del río Zarumilla puede ser entendido a través del Modelo de Política Burocrática de Allison, donde “el estira y afloja entre varios jugadores, que tienen distintas percepciones y prioridades y que centran su atención en diversos problemas, es el proceso que está al origen de los resultados que constituyen la acción” (Allison 1989, 164).

Esto conlleva a inferir que para el caso de estudio en SENAGUA, en términos de Hermann, Hermann y Hagan (1987), la decisión estuvo enmarcada bajo lo que ellos denominan como Grupos Múltiples Autónomos. Esto significa que los recursos de un

régimen no pueden ser comprometidos sin la autorización de los demás grupos participantes, por lo que SENAGUA no podía comprometer los recursos de este Plan sin la debida autorización de SENPLADES, MICSE y SETECI. A continuación, ahora utilizado al MTOP, se ejemplificará la ejecución de proyectos en dicha institución, para el caso señalado el Eje vial No.1 Guayaquil-Piura.

3. MTOP y los Ejes viales Binacionales Ecuador-Perú

Los ejes viales binacionales son considerados “entre los proyectos de mayor importancia del Plan Binacional [...] que tienen por objetivo conformar una red de interconexión terrestre entre ambos países, de aproximadamente 2 176 Km, que sirva de soporte al desarrollo de la zona fronteriza común” (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador 2008, 49); en el Anexo 13 se observa la conexión entre Ecuador y Perú por medio de dichos ejes viales.

Tras la firma del Acuerdo de la Paz entre Ecuador y Perú, a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Gobierno Nacional impulsa la conectividad entre ambas hermanas naciones por medio de la ejecución de los ejes viales binacionales. Dichos ejes viales tienen el siguiente avance en las obras:

Eje Vial N° 1: Guayaquil – Piura (538 Km, desde Tumbes a Santa Rosa): se encuentra concluido al 100%.

Eje Vial N° 2: Arenillas – Sullana (244 Km): presenta un avance del 95% en Ecuador y 100% en Perú.

Eje Vial N° 3: Loja – Macara Sullana (317 Km): se encuentra completado al 100% en ambos países.

Eje Vial N° 4: Loja – Zumba- Saramiriza (690 Km): presenta un avance del 58% en Ecuador y del 60% en el lado peruano.

Eje Vial N° 5: Méndez –San José de Morona – Saramiriza (385 Km, terrestre y fluvial): se encuentra terminado al 100% en Ecuador y presenta un avance de solo el 5% en el Perú, correspondiente a Estudios de pre-factibilidad (SENPLADES - PBDRF 2015, 19).

Como se observa, existen varios proyectos que ejecuta el MTOP en coordinación con el Plan Binacional, por lo que se tomó como caso al eje vial No. 1, el mismo que tenía una particularidad, tuvo apoyo de la Comunidad Europea.

El Eje Vial No 1 consistía principalmente en a) la construcción de la variante internacional, b) la construcción del puente internacional de la Paz, c) la rehabilitación del tramo de carretera de 46 km entre Huaquillas y Santa Rosa y d) las obras complementarias que surgieran durante la ejecución del proyecto. Adicionalmente el

proyecto pertenece a la continuación de la carretera Panamericana del eje Andino del IIRSA. A diferencia de lo ocurrido con el Plan de GIRH del río Zarumilla analizado en la sección anterior, donde los Presidentes tanto de Ecuador como de Perú instruyeron la ejecución de ese proyecto; para la ejecución del eje vial No. 1, como indica la Ing. Yomara Romero, una de las delegadas del MTOP en el Plan Binacional, “fue como un regalo otorgado por la Comunidad Europea para ambos países, por lograr la paz, por este motivo donaron el dinero para su ejecución”.

El Eje Vial No. 1, no nació como una iniciativa presidencial, sino como un ofrecimiento por parte de la Comunidad Europea para ambos países y aquí tuvo participación directa el Plan Binacional. De todos los ejes viales señalados, solamente el Eje Vial No.1 tiene la característica de ser transfronterizo y necesitó la intervención directa del Plan Binacional. Los restantes Ejes viales fueron ejecutados por cada país dentro de su planificación vial.

3.1 Proceso de ejecución del Eje Vial No. 1

Cuando hablamos de proyectos que tienen carácter internacional o que necesitan gestionar fondos que sean provenientes de cooperación internacional u organismos multilaterales, las áreas que intervienen al interior del MTOP son las siguientes: La subsecretaría de Infraestructura del Transporte, dentro de la cual la encargada es la dirección de Estudios del Transporte, la Coordinación General Administrativa y Financiera, dentro de la misma la encargada es la Dirección de Gestión de Créditos y Cooperación Internacional, y finalmente dentro de esta misma Coordinación General, el Área de Contratación Pública.

Al igual que todo proyecto, el mismo inicia con los estudios respectivos. El Ing. Mario González, Coordinador del Área de Estudios, señala que este proyecto se trabajó en el Ministerio de Obras Públicas Matriz en Quito, puesto que en esa época, 2005, no existían las zonas descentralizadas. Desde su perspectiva, esta nueva forma de descentralización es más eficiente puesto que disminuye la carga de proyectos en la central y empodera a las zonas del país. Así la oficina central del MTOP se encarga de supervisar la elaboración de los estudios de pre-factibilidad, factibilidad y estudios definitivos del proyecto. Para el caso del Eje Vial No. 1, todo este trabajo se realizó desde la oficina central. Se necesitaba movilizar personal y recursos hacia la zona donde

se realizaban los estudios, lo que conllevó mucho tiempo, aproximadamente 2 años. Actualmente, estos mismos procesos para un proyecto de similares características, no lleva más de un año.

Lo señalado anteriormente nos permite inferir algunos aspectos. Primero, la descentralización se está convirtiendo en un elemento visto como eficiencia para las instituciones públicas, tanto en SENAGUA como en el MTOP se recalca la importancia de las zonas descentralizadas en la ejecución de proyectos. Siguiendo a Max Weber y al Enfoque Administrativo de Rosenbloom, se busca ser eficiencia dentro de la burocracia y así mismo cumplir con el Art. 227 de la Constitución. Como segundo elemento, es importante señalar el empoderamiento que están ganando las distintas zonas descentralizadas, las mismas que conocen mejor la situación de su región y pueden realizar las acciones necesarias más acorde a su situación. Esto sin desmerecer la acción central del MTOP, el mismo que en la actualidad juega un rol de supervisión, pero ya no se encuentra inmerso durante todo el proceso a nivel de estudios.

A pesar de lo señalado, los estudios para el Eje Vial No. 1 se realizaron desde la oficina central del MTOP, por lo que de todas maneras se observa que también se pueden realizar estas acciones desde la oficina principal, a pesar de que tomó más tiempo. Esto se vio agravado puesto que los técnicos del MTOP de Ecuador tenían que trabajar en unidad con los técnicos de Perú para ambos aprobar los estudios. Esta vinculación se realizaba a través del Plan Binacional, en Perú. Esto conllevó la utilización de recursos y tiempo. Finalmente, los estudios se aprobaron por ambos países en el año 2005.

Los proyectos que poseen características de ser internacionales, deben ser aprobados en el campo técnico, administrativo, financiero y político. Los tres primeros son de directa responsabilidad del MTOP, pero a nivel político fue necesaria la intervención de la Cancillería y del Plan Binacional. Ellos son los encargados de comunicar a la par peruana en este caso, lo que es viable realizar y lo que no se puede hacer, lo que se busca es llegar estratégicamente hasta cierto acuerdo. El Ing. Mario González comentó que la Cancillería y el Plan Binacional eran el vínculo donde comenzaban y terminaban las negociaciones. Así, se encargaban de llegar a un consenso entre ambos países para que esto sea presentado en los Gabinetes Binacionales que se realizan cada año.

Desde el Área de Estudios el proyecto sale inclusive con el presupuesto necesario para la ejecución, hasta ahí llega su trabajo. En estos proyectos de carácter internacional, como siguiente paso se dirige al área de gestión de créditos y Cooperación Internacional, ellos tienen que buscar el financiamiento para el proyecto. Frente a lo señalado anteriormente, se puede observar que cada funcionario dentro del proceso se dedica a lo que le corresponde y no más allá, los procesos posteriores ya no son de su incumbencia y se los deja a los siguientes jugadores. En términos de Allison “cada jugador no centra su atención en todo el problema estratégico, sino en la decisión que debe tomar aquí y ahora” (Allison 1989, 161), la decisión que se debía tomar aquí y ahora era realizar los estudios respectivos y pasarlos al siguiente departamento para buscar el financiamiento necesario. El encargado de buscar el financiamiento es el área de créditos y cooperación internacional.

La Arq. Aide Tobar, Directora de Créditos y Cooperación Internacional, nos indicó que ellos tienen la función de gestionar recursos en organismos internacionales como la CAF, el BID, entre otros, para ejecutar los proyectos con características de ser internacionales. En lo que respecta al Eje Vial No. 1, la Comunidad Europea se comprometió en dar una cantidad de dinero a Ecuador y Perú para financiar este eje y en efecto depositaron el dinero. Además, crearon una comisión especial del Plan Binacional, el capítulo Ecuador y el capítulo Perú, estas dos comisiones eran las encargadas de manejar los recursos. Como se observa, gracias a la cooperación recibida, la Dirección de créditos y cooperación internacional no tuvo mucha incidencia en el caso del Eje Vial No.1 debido a que no necesitó buscar financiamiento para la obra y la contraparte que se otorgó al Plan Binacional, provenía de recursos fiscales.

A pesar de esto, para la ejecución de los demás ejes viales binacionales, del No. 2 al No. 5, la Dirección de Créditos y Cooperación Internacional fue la encargada de manejar los créditos otorgados por el BID y la CAF para su ejecución, y cada país realizó su parte de la infraestructura de su lado. En estos casos no existió la necesidad de coordinar nada con Plan Binacional puesto que todo se manejó desde el MTOP. Basándose en esto, la Arq. Aide Tobar señala que cuando se terminó el Eje Vial No.1, el único que fue financiado por un fondo común, la relación con el Plan Binacional es casi inexistente. A diferencia del Plan de GIRH del río Zarumilla, donde se necesitaba un ente que maneje los recursos de la cuenca hidrográfica transfronteriza, los ejes viales

a excepción del No. 1, podían ser ejecutados desde el lado ecuatoriano sin la necesidad de intervención del Plan Binacional.

Lo señalado anteriormente, nos permite inferir algunos aspectos. Como nos señaló la Arq. Aide Tobar, desde su punto de vista el Plan Binacional ya no tiene sentido de que siga existiendo debido a que coordina casi nada con el MTOP. Por otro lado, la Ing. Catalina Ortiz, Directora de Articulación Territorial e Intersectorial de SENAGUA, como se observó en la sección respectiva, señaló que sin el Plan Binacional no se podría concretar el Plan de GIRH, es decir jugó un rol muy importante. Estas controversias referidas a un mismo tema de análisis se dan de manera frecuente. Por ejemplo Allison en su estudio de la crisis de los misiles, encontró que para el almirante Radford, la compra de los B-36 era considerado un mal negocio para el país. Opuesto a este pensamiento, el secretario de la Fuerza Aérea, Symington, indicaba que los B-36 combinada con una bomba A, podrían destruir objetos lejanos, los mismos que por tierra tardarían años en ser alcanzados, es decir era una adquisición positiva para la seguridad del país.

Como se observa, los funcionarios públicos tienen distintas percepciones y prioridades respecto a los diversos problemas y situaciones que enfrentan. Para nuestro caso de estudio, se puede señalar que *la posición que adopta un funcionario público respecto al Plan Binacional, depende del sitio donde se encuentra al interior del Gobierno*, para algunos no es útil, para otros si es de utilidad. En otras palabras “lo que desde uno se considera “racional”, parece irracional desde otro” (Weber 1920, 65); para SENAGUA sería racional considerar al Plan Binacional como un ente útil para la ejecución de proyectos y para MTOP esto sería considerado como algo irracional, ya que no tiene incidencia alguna, a excepción del caso estudiado en la presente sección.

Continuando con el proceso, cuando se trata de proyectos que se encuentran dentro de la Planificación anual de ejecución del MTOP, la siguiente área es la de contratación. Con respecto al área de contratación, el funcionario entrevistado en el departamento de estructuras viales, nos comentó que en el área de estudios ellos trabajan de manera coordinada, los técnicos hablan el mismo idioma, pero el área de contratación es un caos, nadie te da información, no saben cómo van los procesos, nadie te informa de nada.

Esto muestra algo que ocurre en las burocracias frecuentemente y además recalcado por Allison (1968) en su modelo de política burocrática, “*where you stand depends on where you sit*”, no solo entre instituciones por ejemplo entre SENAGUA-MICSE-SENPLADES, sino de forma interdepartamental como ocurre en este caso en el MTOP. Este proyecto poseía recursos provenientes de la Comunidad Europea, por lo que el proceso de contratación no se dio en el área correspondiente al interior del MTOP, esto se realizó en el Plan Binacional con la asesoría de los Ministerios de Obras Públicas de ambos países, según lo estipulado en el Acuerdo de Financiamiento, como co-ejecutores.

Como señala el Convenio tripartito de financiación ALA/2005/17-545 entre la Comunidad Europea, el Gobierno de Perú y el Gobierno de Ecuador, el costo del proyecto se estimó en €63,4 millones de euros, de los cuales la Comunidad Europea financió €51 millones de euros con una cooperación no reembolsable otorgada a ambos Gobiernos en el marco del Plan Binacional. El aporte de Perú era de €6,5 millones de euros y por Ecuador correspondían €5,8 millones de euros, como contrapartida nacional. Dichos montos fueron entregados al Plan Binacional para que se encargue de su administración a través del Fondo Binacional.

Sin embargo, frente a imprevistos no esperados, el monto del proyecto ascendió a €66 millones de euros. Así, la cooperación otorgada por la Comunidad Europea fue la misma, pero la contribución por parte de Perú ascendió a €7,1 millones de euros y por Ecuador a €8,04 millones de euros. Esto se realizó a través de un Addendum No. 1 al Convenio, del 29 de marzo de 2009.

Originalmente el acuerdo fue firmado por el Presidente de la época Jamil Mahuad a través del Acuerdo de Paz Ecuador-Perú. Desde esta perspectiva, la decisión de ejecutar el Eje Vial No. 1 se puede observar a través del Modelo de Política Racional donde la elección escogida es “la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos” (Allison 1989, 132). Teniendo como contexto las confrontaciones existentes entre Ecuador y Perú durante el Siglo XX, esta decisión buscaba garantizar tanto la seguridad como los intereses nacionales.

Por otra parte, el Addendum al Convenio de Financiación del 24 de marzo de 2009 que modifica el aporte ecuatoriano, lo firmó el Ministro de Relaciones Exteriores, Fander Falconí. Así se observa nuevamente lo señalado por Roberto Russell (1990)

acerca del indiscutido control de toma de decisiones en política exterior por parte del Presidente, y en este caso también de la Cancillería quien acorde al Tratado de Viena, puede firmar convenios internacionales sin la necesidad de poseer plenos poderes. Algo similar a lo sucedido en la ampliación del Plan Binacional hasta 2024, observado en el capítulo primero.

El Convenio señalaba que el Órgano de contratación era considerado el Ministerio de Transportes y Comunicaciones por Perú, y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Ecuador y, por encargo del Plan Binacional, el Fondo Binacional se encargaría administrar los fondos de la cooperación de la Comunidad Europea, de €51 millones de euros (US\$ 66,12 millones de dólares). Esta cooperación de la Comunidad Europea se encuentra normado por el Reglamento (CEE) N° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la asistencia técnica financiera y a la cooperación económica con los países de Asia y América Latina.

Cuando los fondos provienen de organismos internacionales, especialmente cuando son de tipo no reembolsables, los representantes de los organismos donantes se apersonan del proyecto debido a la rendición de cuentas que tienen que dar a sus superiores, en otras palabras “el dinero baja, la información sube” (Sogge 2002, 114). A pesar de esto, el MTOP tuvo injerencia en la contratación del proyecto, participó en la calificación de las ofertas. Por ende, se decidió entrevistar a uno de los dos funcionarios que fueron a Perú a calificar las ofertas, en este caso la Ing. Yomara Romero.

La Ing. Yomara Romero participó en la calificación de las ofertas, fue uno de los dos delegados de Ecuador para la contratación del Eje Vial No.1. Este proceso de carácter internacional, es mucho más complicado que uno nacional. Por ejemplo, nos comentó el mismo funcionario, que al llegar a Perú les hicieron firmar un documento de confidencialidad donde señalaba que no podías tener contacto ni telefónico ni verbal con nadie. Esto se debe a que el Eje Vial No. 1, estaba regido bajo la legislación de la Comunidad Europea, ellos ponían las condiciones. A pesar de haberse reunido en dos ocasiones, bajo la misma modalidad, ninguna de las ofertas se acercó al precio referencial. Ante esta situación, la legislación europea permitía el negociar con las empresas oferentes, esta negociación la realizó directamente el Plan Binacional sin la intervención de los Ministerios de Obras Públicas de ambos países.

Uno de los principales objetivos de la ejecución del Eje Vial No.1 es reducir la vulnerabilidad de la infraestructura de la zona fronteriza ante fenómenos naturales, especialmente el fenómeno de El Niño, y mejorar el tránsito entre ambos países. Yash Tandon (2009) señala como bienes públicos globales¹¹ los siguientes elementos “La extinción de fuegos forestales y el control de las inundaciones [...] La descontaminación de los ríos y la ubicación de bandas de ondas electromagnéticas [...] La eliminación de los desechos tóxicos, protección de la capa de ozono y el control y erradicación de epidemias [...] La reducción de compuestos orgánicos volátiles y el aseguramiento de la estabilidad financiera global” (83-84). Así, el Eje Vial No. 1 puede ser observado como ayuda para reducir la problemática del primer aspecto señalado, el control de inundaciones. Siguiendo a Yash Tandon (2009), este tipo de ayuda puede ser vista desde su taxonomía como ayuda Verde/Azul más conocida como ayuda que suministra bienes públicos globales (BPG). “La ayuda debe favorecer la confianza en las propias capacidades y después hacerse a un lado” (Sogge 2002, 114). Bajo esta premisa, la Comunidad Europea ayudó al país a ejecutar el Eje Vial No. 1 y se retiró. Los demás ejes viales se impulsaron a través de recursos gestionados a organismos internacionales como la CAF, el BID, entre otros.

La ejecución del Eje Vial No.1, nos permite identificar algunos aspectos importantes. Cuando un proyecto se ejecuta en su mayoría con recursos provenientes de donaciones, la participación del Estado receptor de estos fondos se ve minimizada, inclusive acatando las normas señaladas por el donante. En este caso, el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Transporte, básicamente se encargaba de dar apoyo en la parte técnica. A pesar de esto, la ayuda por parte de la Comunidad Europea fue de características no reembolsables, con lo que se puede considerar a la Comunidad Europea como un verdadero actor de ayuda bilateral colectivo.

En lo referente al proyecto en sí, este “fue eficiente [...] no hubo ningún problema con la disponibilidad de los fondos, que fue realizada conforme a los plazos previstos. Aunque resultó un incremento [...] sobre el presupuesto estimado. Los Gobiernos de Perú y Ecuador han asumido este incremento” (Misión de Monitoreo

¹¹ Yash Tandon (2009) señala que “los bienes públicos globales, denominan todas las formas de transferencia tecnológica y técnica o financiera que tienen propósitos genuinamente humanitarios; o que originan obligaciones legales abordadas en los compromisos realizados a nivel internacional con vistas al bien común; o por lo que describimos como <<finanzas compensatorias>>, para equilibrar las desigualdades históricas o existentes en el sistema” (82).

Externo 2011, 124). Dicho incremento, como se señaló en párrafos anteriores, fue firmado por el Ministro de Relaciones de la época, Fander Falconí.

Un inconveniente encontrado fue la falta de socialización del proyecto con las poblaciones afectadas en el Eje Huaquillas-Aguas Verdes, lo cual ocasionó el descontento en la zona, puesto que dentro del proyecto se estipulaba la creación del CEBAF correspondiente al Eje Vial No.1. Esto generaba que la movilización vehicular ya no se daría por medio del caótico puente internacional Huaquillas-Aguas Verdes, sino por medio de un nuevo paso lateral Ecuador-Perú. Esto generó manifestaciones violentas, inclusive llegando a secuestrar funcionarios públicos con el fin de ser escuchados, el motivo argumentado para esta reacción fue que el comercio entre ambas naciones se vería afectado. Señalado por la Ing. Yomara Romero, este fue el único problema que puso en peligro la ejecución de la obra.

Ante la evidencia de la ejecución del Eje Vial No.1, nos podría sugerir que el Plan Binacional ha servido de mucha ayuda en la ejecución de proyectos con el Perú junto con el MTOP, inclusive el Informe de la Unión Europea señala que “la elección como socio ejecutor de instituciones y organizaciones de carácter extranacional regional, como el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador constituye un ejemplo a seguir para otros proyectos en regiones fronterizas ya que conlleva a armonizar la ejecución de los proyectos en un entorno de confraternidad entre países trabajando conjuntamente en un beneficio común” (Misión de Monitoreo Externo 2011).

Sin embargo, el accionar del Plan Binacional en lo que respecta al MTOP se ha visto casi eliminado. Con el Plan Binacional ellos prácticamente no tienen ninguna relación. Por ejemplo, para los demás ejes viales, el área de estudios se encarga de la parte técnica, el área de créditos se encarga de buscar financiamiento con entes internacionales, y el área de contratación se encarga de elevar a licitación y adjudicar. El Plan Binacional no aporta en nada, el MTOP se encarga de ejecutar todo, inclusive cuando se necesita alguna reunión con la institución par del Perú, el encargado de realizar esto es la Cancillería, ellos coordinan las reuniones. Dichas reuniones se llevan a cabo entre los Ministerios de Obras Públicas de ambos países.

El Ing. Fernando Salgado quien durante mucho tiempo trabajó en el área de créditos y cooperación internacional, señala que discrepa ante las afirmaciones de la

Arq. Aide Tobar, puesto que, durante la ejecución de los diferentes ejes viales, las acciones de seguimiento que debía realizar el MTOP eran coordinadas por el Plan Binacional como ente de seguimiento. El Plan Binacional recopilaba información del estado de los proyectos para informar a Cancillería y de esta manera realizar reuniones periódicas. Como se observa, inclusive dentro del MTOP existen discrepancias acerca de la opinión que les merece el Plan Binacional, así se observa nuevamente las diferencias que existen entre los diferentes funcionarios públicos respecto a un determinado tema. A pesar de esto, como señala Allison (1989), los individuos no están de acuerdo en ciertos accionares, pero las diferencias importan.

A continuación, se identifica el rol jugado por la burocracia en este caso, para lo cual recurriremos a los roles de la burocracia señalado por Oscar Oszlak (1977). Similar a lo que sucedió en el caso de SENAGUA, en el caso del MTOP para la ejecución del eje vial No. 1, no se identifica que la burocracia a través de la ejecución del proyecto, busque generar su expansión, ni consolidar su autonomía operativa, ni la búsqueda de recursos para favorecer intereses propios. Así, se puede inferir que la burocracia en este caso no jugó un rol sectorial puesto que no buscó traducir el “interés general de la sociedad -dentro de los flexibles límites que habitualmente admite su desagregación- en términos que consulten su propio interés” (Oszlak 1977, 25).

Tampoco se identifica que a través de la ejecución del eje vial No. 1, se trate de satisfacer los intereses de las clases dominantes ni que su acción se vista como “garante de la reproducción de un sistema de dominación social” (Oszlak 1977, 25). Ante esto, se puede inferir que la burocracia tampoco jugó un rol mediador. Debido a que el eje vial No.1 tenía como fin consolidar la paz entre naciones y evitar inundaciones como efecto de fenómenos naturales, en especial El Niño, el accionar de la burocracia en este caso jugó un rol infraestructural. Puesto que se busca “mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En este carácter la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general” (Oszlak 1977, 25).

Finalmente, en términos señalados por Hermann, Hermann y Hagan (1987) la unidad última de decisión en lo referente al Eje Vial No.1, por parte de Ecuador, se enmarca entre el líder predominante y el grupo solo; puesto que el Presidente de la República firmó el acuerdo de paz con el Perú donde se incluía el Eje Vial No.1, y el

Canciller de la República fue el encargado de firmar el Addendum respectivo al convenio con Perú y la Unión Europea, donde se comprometían los recursos del Estado.

4. Proyectos transfronterizos, cooperación transfronteriza e integración

Las dificultades encontradas en los procesos de integración regional de América Latina han desembocado en la necesidad de a) superar la visión tradicional de soberanía, con el fin de eliminar la percepción de las fronteras como áreas de desarrollo marginales y b) superar las disputas limítrofes existentes entre los países. La creación de instituciones regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina (CAN), nos orienta a visualizar a las fronteras como territorios propicios para la cooperación y la integración regional.

Dos grandes retos afrontan esta nueva visión de frontera a) como mejorar la calidad de vida de la población fronteriza por medio de los programas de desarrollo y b) como manejar el problema de migración al interior de la región (Hernández, Jiménez y Picón 2006). Paradójicamente, mientras las fronteras han llegado a ser más permeables para el intercambio comercial, en algunos países de la región los controles migratorios se han intensificado con el fin de impedir el ingreso las personas. Esta regulación que es impuesta a la migración humana, se explica principalmente por la heterogeneidad social y económica de los países en la región, la cual genera ciertos polos de atracción para inmigrantes. En el caso de Ecuador, se observa que las relaciones comerciales con nuestros vecinos Colombia y Perú, se han visto afectadas debido a la imposición de salvaguardas comerciales como resultado de la crisis económica que sufre nuestro país lo que ha generado el aumento de los índices de contrabando.

A pesar de lo señalado, la frontera Ecuador-Perú se convierte en un lugar propicio para ejecutar proyectos transfronterizos que benefician a la población de estas zonas. En este aspecto, es importante tomar en cuenta la participación de autoridades locales, lo cual es fundamental para poner en marcha proyectos de cooperación transfronterizos. Sin embargo, la gran debilidad organizacional históricamente mostrada por parte de estos actores, ha minimizado su influencia y participación en estas experiencias. Mediante los procesos de descentralización, se busca empoderar a las autoridades locales para que se conviertan en referentes protagonistas de las iniciativas de cooperación. Adicionalmente, el desempleo, la pobreza, los bajos salarios, entre

otros, son aspectos recurrentes en la frontera Ecuador-Perú. Para superar los aspectos señalados, se necesita principalmente vigorizar la economía en la zona mediante inversión en infraestructura de carreteras y servicios públicos, y así tanto productores como potenciales inversionistas pueden trabajar bajo condiciones competitivas.

Bajo la perspectiva señalada, las autoridades locales están llamadas a ser los entes que atraigan inversionistas para ejecutar obras públicas y proyectos de desarrollo en la frontera. Así, las autoridades locales juegan un rol fundamental puesto que necesitan concientizar a todos los actores de la sociedad acerca de la proximidad de los países vecinos y los mutuos intereses sociales, culturales y económicos. Los aspectos identificados, permiten que sea más probable un resultado exitoso de la cooperación transfronteriza plasmados en proyectos transfronterizos (Hernández, Jiménez y Picón 2006).

A pesar de la imperante necesidad de participación de las autoridades locales, en la mayoría de casos, estos proyectos dependen de la decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores o del Ejecutivo, los actores fuera de estos, tienen una influencia muy limitada. Así, se puede considerar que el marco legal ha otorgado al Estado central ecuatoriano una jurisdicción exclusiva sobre la cooperación internacional. Los proyectos transfronterizos a ejecutarse nacen por iniciativas presidenciales, relegando a las autoridades locales, fruto del presidencialismo existente en nuestro país. Esto se observa en la presente investigación, frente a la ampliación de la vigencia del Plan Binacional al período 2014-2024, la ejecución del Plan de GIRH del Río Zarumilla y los demás proyectos de características transfronterizas estipulados en el marco de acción del Plan Binacional. Solamente los proyectos con financiamiento no reembolsable se escapan de esta regla, por ejemplo la ejecución del Eje Vial No.1 incentivado por la cooperación no reembolsable proveniente de la Comunidad Europea, como se indicó en la sección del MTOP.

Frente a esta problemática, las autoridades locales tienen el gran reto de consolidar una mayor autonomía referente a la administración territorial y la creación de alianzas con municipalidades entre ambos países. Lo señalado anteriormente es fundamental para comenzar a cambiar escenario económico y ambiental de las municipalidades de frontera las cuales sufren de pobres condiciones de producción, falta de infraestructura, carencia de entrenamiento local para explotar ventajas comparativas

de las comunidades fronterizas, entre otros inconvenientes. Debería existir la coordinación necesaria entre los gobiernos locales y el Plan Binacional y así llevar a buen término los aspectos señalados.

Como se observó al identificar los procesos en SENAGUA y MTOP, la ejecución de proyectos transfronterizos Ecuador-Perú incorporados en el Plan Binacional, tiene un alto grado de complejidad burocrática y la utilidad del Plan Binacional varía dependiendo del proyecto a ejecutarse. Estos procesos burocráticos han ocasionado que por un lado la ejecución de proyectos sea lenta, y por otro no se han concretado algunos proyectos importantes para ambos países, por ejemplo el Proyecto multipropósito Puyango-Tumbes. En otros casos, como sucede en la ejecución del eje vial No.5 Méndez-Saramiriza, la falta de voluntad política por parte del Perú ha ocasionado que no se termine con este Eje Vial, el cual podría dar acceso a Ecuador al río Santiago en el lado peruano, mediante vía terrestre y marítima.

Este retraso en la construcción del Eje Vial No.5 por parte de Perú, se podría justificar, puesto que el área por donde atravesaría es poseedora de una valiosa y variada biodiversidad. Además, parte de la construcción por donde se ejecutaría el Eje Vial No.5, se sobrepone a la Zona Reservada Santiago-Comaina. Debido a la riqueza de flora y de fauna existente en el área se “hace imprescindible incorporar, en el desarrollo del proyecto, criterios de sostenibilidad ambiental que ayuden a prevenir y/o disminuir los posibles impactos socio ambientales, ante la factibilidad de construir el Eje Vial N°5, en una zona poblada mayormente por poblaciones Aguaruna y Huambisa, que ejercen la propiedad y posesión de áreas en la cuenca del río Santiago” (Ministerio de Transporte y Comunicaciones 2007, 4). Desde el lado peruano en el año 2015, se ha concluido el proyecto de pre-factibilidad para su ejecución, y se ha encontrado que la mejor opción es la alternativa bimodal (marítima-terrestre).

Aunque no se han concretado algunos proyectos transfronterizos, los proyectos que si se han logrado ejecutar tienen como objetivo “mejorar la cooperación, en particular, para la cohesión social y la integración regional, orientando los programas hacia las necesidades emergentes y asegurando resultados más tangibles” (Rhi-Sausi y Oddone 2013, 207). La difusión de dichos proyectos, se ha convertido en un desafío de gran relevancia, los mismos que necesitan de una mayor participación por parte de gobiernos subnacionales y organismos de cooperación internacional.

La cooperación transfronteriza y también los proyectos transfronterizos, bajo la perspectiva señalada anteriormente, son considerados como un enfoque desde abajo hacia arriba, el cual permite apoyar la integración regional, consolidando la interconectividad (Comisión de las Comunidades Europeas 2009). De esta forma, la ejecución de proyectos mediante el uso de la cooperación transfronteriza se convierte en “extraordinarios laboratorios para la construcción de una agenda que profundice la integración latinoamericana” (Rhi-Sausi y Oddone 2013, 208).

Para el caso Ecuador-Perú, la ejecución de proyectos transfronterizos ayuda a concertar criterios de integración geopolíticos y geoeconómicos. Por ejemplo, la ejecución del Eje Vial No.1 permite potenciar la movilidad de bienes y personas entre las poblaciones de Huaquillas y Aguas Verdes, aunque esto no fuera posible sin la existencia de acuerdos institucionales entre Ecuador y Perú referidos a la atención en frontera, los cuales son ejecutados por medio de los CEBAF.

Así se busca consolidar la integración con el Perú, al menos de manera física, para luego pensar en otros ámbitos de integración. En el artículo *Brasil: la visión de sus vecinos y más allá. El caso de la relación entre Brasil y el Perú*, de Farid Kahhat, publicado en Rio de Janeiro en 2007, señala que “la integración económica requiere un nivel mínimo de integración física para los países involucrados” (en Rhi Sausi y Oddone 2012, 243), la concreción de los ejes viales se puede considerar un primer paso para alcanzar una futura integración económica. Otro ejemplo de esto se observa en el MERCOSUR, donde existe el compromiso de instituir las aduanas integradas en los pasos fronterizos. Es indispensable la realización de acuerdos regionales, o en el caso de Ecuador-Perú binacionales, los mismos que permitan efectivizar la movilidad, potenciada por la integración física. Por ende, la consecución de una agenda positiva y operativa en los sectores transfronterizos “brindará un salto cualitativo a la integración latinoamericana” (Rhi-Sausi y Oddone 2013, 209).

La ejecución del Eje Vial No.1 y el Plan de GIRH del río Zarumilla, al ser proyectos de tipo transfronterizo, buscan transformar a las zonas fronterizas, las mismas que históricamente se han encontrado en desventaja por su posición periférica, en nuevos polos de desarrollo. Así, la cooperación transfronteriza impulsa la integración, al cumplir dos funciones principales:

por un lado estimular las relaciones entre las instituciones y los actores de los territorios fronterizos para contribuir a prevenir conflictos y reducir tensiones, mediante una serie de acciones de *paradiplomacia preventiva*¹², y por el otro, contribuir a generar nuevos modelos de regionalización, tendientes a englobar los límites político-administrativos en reagrupaciones territoriales funcionales, no institucionales, basadas en la condivisione de problemáticas comunes e interdependientes (Rhi-Sausi y Oddone 2013, 209).

En este contexto, la IIRSA es el único proyecto que impulsa la consolidación del compromiso de todos los gobiernos de Sudamérica con la modernización e integración de la infraestructura regional. Este desarrollo de la infraestructura “puede estimular la integración productiva porque aproxima espacios económicos, reduce barreras físicas al comercio, reduce los costos de transporte y amplía la dimensión de los mercados” (IIRSA 2009, 6). A pesar de los beneficios generados a las poblaciones fronterizas por medio de estos proyectos, los futuros proyectos transfronterizos, enmarcados en el campo de acción del Plan Binacional, posiblemente vean limitado su avance debido a la situación económica que vive nuestro país en la actualidad.

En 1998, durante el Gobierno de Jamil Mahuad, se vivió una situación de crisis económica como consecuencia de la presencia del fenómeno del Niño, la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional. Durante los años 1999-2001, el país vivió la peor crisis económica de las últimas décadas, provocando la muerte del sucre y la adopción del dólar, reduciendo los márgenes de maniobra para el estado ecuatoriano. Esta crisis afectó de forma directa los proyectos a ejecutarse en el marco del Plan Binacional, así solamente el proyecto de Gestión de la cuenca Catamayo-Chira inició durante esta época, esto se dio en el 2001.

Al igual que Ecuador, Perú vivía una crisis similar la cual no permitía avanzar con los proyectos estipulados en el Plan Binacional. Durante el 2002, inclusive se llegó a depreciar el sol a 3,652 por cada dólar, este valor es el nivel histórico más alto hasta la fecha, lo que muestra que en Perú se vivía una situación económica similar a la ecuatoriana. A partir del año 2003 empieza la recuperación económica en ambos países, en Ecuador acompañada por el incremento de los precios del petróleo, con lo cual los proyectos estipulados en el Plan Binacional también empiezan a ejecutarse.

¹² Se considera “la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales” (Cornago 2000, 66).

Comparando la situación de 1999-2002, con la situación económica actual del país, se observan algunos puntos en común: la caída de los precios del petróleo, la depreciación de las monedas de países vecinos, particularmente Perú. Adicionalmente, el fortalecimiento del dólar y la inminente presencia de fenómenos naturales como el fenómeno del Niño, el terremoto suscitado en Manabí y la potencial erupción del Volcán Cotopaxi, son agravantes de la situación actual. Frente a este contexto, se pueden señalar algunas perspectivas para la ejecución de proyectos transfronterizos en el marco del Plan Binacional.

Para el caso de SENAGUA, de continuar los bajos precios del petróleo, los proyectos transfronterizos a ejecutarse dentro del Plan Binacional, tienen pocas posibilidades de concretarse, debido a que los recursos necesarios para ejecutar dichos proyectos, como se observó en la sección de SENAGUA, provienen de recursos fiscales solicitados por medio del Programa Anual de Inversiones (PAI). El Presidente de la República, Ec. Rafael Correa en muchas de sus intervenciones ha señalado que la variable de ajuste en caso de caer los precios del petróleo, es el PAI¹³. En entrevistas realizadas a varios funcionarios de SENPLADES, señalan que ante la situación económica del país, los proyectos a ser ejecutados solamente serán los prioritarios como son: salud, educación, cambio de matriz productiva, vialidad y las obras en marcha, principalmente. Una posible solución para superar este inconveniente podría ser la gestión de recursos no reembolsables en países amigos y organismos multilaterales, similar al caso de la ejecución del eje Vial No.1.

En lo referente al MTOP, luego de la ejecución de los 5 ejes viales, no existen más proyectos binacionales a su cargo. Sin embargo, de existir algún proyecto nuevo, como se observó en la sección del MTOP, su ejecución se puede realizar sin la intervención del Plan Binacional, debido a que poseen recursos incluidos en su planificación anual o recursos gestionados en organismos multilaterales como el BID, la CAF, entre otros. Solamente de existir recursos provenientes de cooperación no reembolsable y que involucren simultáneamente a ambos países, el Plan Binacional nuevamente podría ser útil para la ejecución de proyectos binacionales junto al MTOP.

Como se observa el futuro de los proyectos a ejecutarse con el Perú en el marco del Plan Binacional, debido a la crisis actual, no son muy alentadores. A pesar de lo

¹³ En el siguiente link se pone de manifiesto lo señalado: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/gobierno-anuncia-obras-marcha-continuaran-2016.html>

señalado, si los compromisos no se han cumplido, se debe a la falta de recursos y no a la desconfianza entre ambos países, lo cual fue recurrente durante el siglo pasado. “Lo prueban la labor de las poblaciones en la limpieza del Canal de Zarumilla y la de los soldados en el desminado de la Cordillera del Cóndor. Ese es el dividendo de la paz, el fundamento y la piedra angular de nuestra asociación para el Siglo XXI” (Morelli 2009, 255).

Conclusiones

El propósito de la presente investigación fue analizar cómo funciona la toma de decisiones en política exterior de nuestro país utilizando como estudio de caso al Plan Binacional Ecuador-Perú. Se exploró una decisión a nivel político (macro), la ampliación del Plan Binacional al período 2014-2024; y dos decisiones a nivel institucional (micro) al interior de SENAGUA y el MTOP utilizando la ejecución de proyectos transfronterizos en coordinación con el Plan Binacional.

Durante el primer capítulo se exploró el contexto histórico-político del Plan Binacional, donde se identificaron factores externos e internos de nuestro país, los mismos que incidieron para que se tome la decisión de ampliar su funcionamiento hasta 2024. De igual manera, se efectuó un breve estudio acerca de la Cooperación Transfronteriza y también describimos las relaciones históricas entre Ecuador y Perú. Posterior, se identificó las características del sistema político y de la política exterior de nuestro país. Utilizando el enfoque de Roberto Russell (1990), se indagó acerca de la estructura y proceso decisorio, donde se identificaron la unidad última de decisión y los diferentes actores que influyeron durante esta decisión.

Por su parte, durante el capítulo segundo se trabajó en identificar de manera empírica, cómo funciona la burocracia al interior de SENAGUA y el MTOP, a través de la ejecución de proyectos en coordinación con el Plan Binacional. Para lograr esto, se utilizaron los Modelos decisionales de Allison los mismos que estuvieron complementados por un lado con los enfoques de la Administración Pública de Rosenbloom y por otro con los roles de la burocracia señalados por Oszlak. Al finalizar el capítulo segundo, se traza una relación entre los proyectos trasfronterizos, la cooperación transfronteriza e integración. Finalmente, y posterior a examinar la forma en que se desarrollaron los procesos de toma de decisiones tanto a nivel político como a nivel institucional, se pueden señalar las algunas conclusiones.

Para el caso de la ampliación del Plan Binacional hasta 2024 podemos señalar algunos elementos de análisis. El modelo de los dos niveles de Robert Putnam no es de mucha utilidad para evaluar el caso de estudio, puesto que no existió la necesidad de

que la decisión tomada sea ratificada dentro de la Asamblea Nacional, con lo que se limita la capacidad de explicación de esta teoría.

El Modelo I de Allison, actor racional, aporta elementos parciales para la ampliación del funcionamiento del Plan Binacional al período 2024. Es evidente que el objetivo del Gobierno de Ecuador era el de ratificar el Plan Binacional y así continuar profundizando las relaciones bilaterales con Perú, con el fin último de promover programas de desarrollo fronterizo. Por la evidencia encontrada, el Ministro de Relaciones Exteriores presentó al jefe de estado algunas alternativas, entre las que se pueden señalar: a) ratificar el Plan bajo las mismas condiciones originales; o b) ratificar el Plan, incluyendo alguna modificación; o c) No ratificar el Plan Binacional.

Es de suponer que las opciones fueron analizadas en cuanto a las posibles consecuencias que estas podrían ocasionar. La decisión menos óptima era la de no ratificar el Plan Binacional, con lo cual se hubiera retrocedido 15 años en las relaciones Ecuador-Perú, inclusive pudiendo generar desconfianza entre la población fronteriza de ambos países acerca de las relaciones bilaterales existentes. La opción de modificar algún aspecto del Plan Binacional original, hubiera conllevado más tiempo y un proceso de negociación binacional más complejo, inclusive poniendo en riesgo su continuidad. Frente a esto se puede sugerir que se optó por ratificar el Plan bajo las mismas condiciones originales, lo cual conllevaría la continuidad de ejecución de proyectos entre ambos países con el fin de buscar el desarrollo de las regiones fronterizas. Lo anterior demuestra que la decisión del mandatario Rafael Correa puede ser analizada desde un punto de vista racional, de esta manera se buscó garantizar la seguridad nacional y los intereses nacionales.

Por su parte, el modelo burocrático ofrece pocos elementos explicativos, puesto que los actores principales no tenían posiciones opuestas, solamente seguían las directrices presidenciales, con lo cual no fue necesario llegar a un conceso interno ni de comprometerse a cumplirlo. El modelo organizacional plantea algunos elementos que ayudan a explicar la decisión elegida. Primero, como en casi todas las decisiones, las elecciones fueron tomadas con anticipación, así la decisión de ampliar el Plan Binacional fue resultado de un proceso organizacional realizado previamente puesto que la ABIMSENOP solicitó ampliar el funcionamiento del Plan Binacional, lo cual fue aceptado por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países y comunicado al

presidente para su conocimiento. Así, el presidente delegó al Ministerio de Relaciones Exteriores la realización de dicha tarea. Como segundo aspecto, ninguna de las organizaciones gubernamentales se hallaba opuestas a esta decisión, no poseían divergencias en lo referente a ratificar el Plan Binacional. Como tercer elemento, el Ministerio de Relaciones Exteriores cumplió con sus rutinas organizacionales ya que, de acuerdo con el Tratado de Viena, puede celebrar tratados internacionales, con lo que ratificó el Plan Binacional por medio de notas reversales entre embajadas. Finalmente se informó al presidente de esta decisión tomada, el mismo que la comunicó en el VIII Gabinete Binacional. Lo mencionado anteriormente ratifica que “estos tres modelos no son alternativas mutuamente excluyentes. De hecho, los paradigmas resaltan el énfasis particular del marco de referencia: qué destaca y qué deja fuera. En efecto, cada uno centra su atención en una clase de variables, archivando otros factores importantes bajo la cláusula *ceteris paribus*” (Allison 1989, 170).

Ante la evidencia encontrada a lo largo del primer capítulo, se puede inferir que existe un alto grado de dependencia sobre el presidente respecto a las decisiones en política exterior para el caso de la ampliación del funcionamiento del Plan Binacional. Además, las organizaciones delegadas simplemente siguen las directrices planteadas. Para la ampliación del Plan Binacional hasta 2024, como se ha visto, la unidad última de decisión fue el Ministerio de Relaciones Exteriores, puesto que gracias al intercambio de Notas Reversales entre las embajadas de ambos países, se formalizó este acuerdo. Esto nos sugiere que la estructura decisoria referente a la ampliación de la vigencia del Plan Binacional es de tipo presidencialista y con la intervención de un único actor gubernamental adicional, la Cancillería.

Así, la estructura decisoria se encontró entre la directriz presidencial y las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, en palabras de Hermann, Hermann y Hagan (1987) la unidad última de decisión se enmarcó entre el líder predominante y el grupo solo. También se puede indicar, ante la evidencia presentada, que el proceso decisorio es de tipo normalidad-unidad-centralización. A pesar de lo señalado, esto no significa la inexistencia de discrepancias dentro del estado o el intento de influencia por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales, aunque esto se vio aislado gracias a la centralización de las decisiones sobre la unidad última de decisión, la misma que era el Ministerio de Relaciones Exteriores delegado del presidente.

Ante lo expuesto, se puede señalar que cuando el poder se encuentra centralizado y es de tipo personalista, como es el caso del nuestro país, el presidente ejerce una fuerte incidencia sobre la política exterior. Por ejemplo, en el 2009, el presidente desistió de continuar las negociaciones CAN-Unión Europea; sin embargo, al cambiar el escenario económico, en 2014 decidió avanzar hacia la firma de un acuerdo comercial con la Unión Europea, a pesar de promulgar abiertamente una política anti TLC. Esto nos permite concluir que el presidencialismo existente en nuestro país ha convertido a la política exterior ecuatoriana más que en una política de Estado, en una política de Gobierno y otorgándole una jurisdicción exclusiva sobre la cooperación internacional

Para apoyar lo señalado en el párrafo anterior, Gardini & Lambert (2011) basándose en un estudio realizado sobre la política exterior en América Latina, indican que cuando los mecanismos y burocracias políticas en el área de relaciones exteriores se encuentran más articulados y funcionan de manera más efectiva, la política exterior tiende a ser más consistente. Por ejemplo, en Brasil se destaca la correlación de fuerzas al interior de Itamaraty. En Paraguay, la política exterior ha llegado a ser más coherente junto con la gradual profesionalización del cuerpo diplomático, a partir de 2003. En contraste, el control de la política exterior por parte del ejecutivo, tiende a ejecutar políticas erradas, no de Estado, sino esencialmente políticas administrativas. Este puede ser el caso de Bolivia, Venezuela (hasta antes de 2016) y Ecuador, donde la mayoría legislativa ha facilitado la implementación de nuevas directrices de la política exterior.

Durante el Siglo XX, la política exterior de Ecuador con relación al Perú, se hubiera enmarcado en la búsqueda de seguridad y del interés nacional, como lo postulaba la escuela Realista. Sin embargo, ante la evidencia encontrada durante el primer capítulo, en la actualidad nuestra política exterior con Perú se basa en la cooperación transfronteriza. Ecuador y Perú pasaron de la guerra durante el siglo XX, a la cooperación en el siglo XXI.

En lo que respecta al capítulo segundo, referido a la toma de decisiones en SENAGUA y MTOP se pueden concluir algunos aspectos. En la búsqueda de analizar el proceso de toma de decisiones en SENAGUA, se utilizó como caso la ejecución del Plan de GIRH del río Zarumilla. Durante este proceso se identificaron 3 áreas las mismas que influyeron de manera directa sobre la ejecución del proyecto: la

Demarcación Hidrográfica, la Dirección de Articulación Territorial e Intersectorial y la Dirección de Planificación.

La Demarcación Hidrográfica motiva y elabora el proyecto, la Dirección de Articulación Territorial e Intersectorial emite un aval técnico y la Dirección de Planificación aprueba el proyecto, durante este proceso se necesita al menos un mes en cada paso. Posterior a obtener estos tres elementos, SENAGUA tiene que coordinar acciones con diferentes Instituciones Gubernamentales: MICSE, SETECI y SENPLADES. En este punto, no se pudo observar lo que Max Weber señala como un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado, el cual cumpla con niveles altos de eficiencia, por el contrario, identificó la falta de coordinación entre instituciones. Por un lado, no existen tiempos estandarizados de respuesta a las solicitudes enviadas por SENAGUA y por otro la información requerida por diferentes instituciones de gobierno no es la misma. Por ejemplo, lo que pide que haga el MICSE para la solicitud del aval, posterior en SENPLADES cuando se solicita la prioridad, es modificado o se lo elimina.

Los recursos necesarios para ejecutar el Plan de GIRH del río Zarumilla tenían que obtener aprobación de SENPLADES, SETECI y del MICSE. Adicionalmente y señalado por los funcionarios entrevistados, sin las acciones de Cancillería no se podría haber presionado a la par peruana para que realice la transferencia de fondos correspondientes. Con este antecedente, el Plan de GIRH del río Zarumilla puede ser explicado a través del Modelo de Política burocrática. Además, la unidad última de decisión, a nivel institucional para este proyecto, fue la de actores múltiples independientes. Donde los recursos de un estado, solo se pueden comprometer ante la aprobación de todos los grupos que intervienen. Adicionalmente, por medio de la investigación realizada, se puede inferir que a través del Plan de GIRH del río Zarumilla, la burocracia jugó un rol infraestructural.

En lo referente al caso del MTOP, se identificó tres áreas que intervienen en proyectos que tienen carácter internacional: La subsecretaría de Infraestructura del Transporte, dentro de la cual la encargada es la dirección de Estudios del Transporte; la Coordinación General Administrativa y Financiera, la encargada es la Dirección de Gestión de Créditos y Cooperación Internacional, y finalmente dentro de esta misma Coordinación General, el Área de Contratación Pública.

En el MTOP, se pudo observar como cada departamento defiende su accionar frente a los demás. Desde el punto de vista del MTOP se indicaba que el Plan Binacional tenía poca incidencia en la ejecución de proyectos con Perú, a excepción del eje vial No. 1, debido a que este proyecto fue financiado, en su mayoría, por recursos de cooperación no reembolsable proveniente de la Comunidad Europea. Debido a que la ejecución del Eje Vial No. 1 se firmó junto con la declaratoria de Paz en un contexto de guerra Ecuador-Perú, esta decisión se puede observar a través del Modelo de Política Racional. Adicionalmente, las modificaciones al proyecto las realizó la Cancillería, así la ejecución de este proyecto se enmarcó entre el líder predominante y el grupo solo. Finalmente, el proyecto buscaba disminuir los efectos del fenómeno del niño en las áreas fronterizas, por lo que la burocracia jugó un rol infraestructural.

Ante lo encontrado en ambas instituciones, se puede ratificar que *la posición que adopta un funcionario público respecto al Plan Binacional, depende del sitio donde se encuentra al interior del Gobierno*. En SENAGUA fue de mucha utilidad, es decir tienen una buena imagen del Plan Binacional; para el MTOP, a excepción del Eje Vial No.1, ya no sirve de mucho. Así, se puede señalar que el *where you stand depends on where you sit*, es un aspecto común dentro de la burocracia de nuestro país para el caso de estudio analizado y también señalados por varios autores como un elemento esencial de las burocracias (Allison 1968; Berman, Lawrence y Kajfez 1985; Durbin 2007; Chen 2012).

Ambos proyectos analizados en el segundo capítulo, el Plan de GIRH del río Zarumilla y el Eje vial No.1, al ser proyectos transfronterizos, buscan mejorar las condiciones de vida de los territorios fronterizos compartidos entre Ecuador y Perú los mismos que históricamente han sido marginados y se han desarrollado en menor medida que las áreas céntricas. Frente a esta situación, se necesita un mayor grado de participación por parte de organismos subnacionales y de cooperación internacional. Ante la actual situación económica que vive el país, la ejecución de proyectos transfronterizos tiene un futuro sombrío, al menos en el corto plazo. Por ende, la gestión de cooperación no reembolsable proveniente de organismos multilaterales y/o países amigos puede ayudar a la ejecución de proyectos transfronterizos en esta época de crisis económica. Por lo expuesto, el Plan Binacional se puede convertir en este puente para

gestionar recursos internacionales, ante lo cual es necesario identificar proyectos emblemáticos para ambos países que puedan ser apoyados desde el exterior.

Finalmente, y recapitulando la investigación realizada, se puede observar casi un monopolio entre el Presidente de la República y la Cancillería, en lo que se refiere a política exterior para el caso de estudio a nivel macro. La decisión de ampliar el funcionamiento del Plan Binacional al período 2014-2024, fue una directriz presidencial la cual fue formalizada por Cancillería. Esto conlleva a ratificar, basándonos en el argumento planteado al principio de la investigación, acerca del carácter presidencialista de la toma de decisiones en política exterior, y la participación de un único actor gubernamental adicional, la Cancillería. A nivel institucional podemos destacar que *la posición que adopta un funcionario público respecto al Plan Binacional, depende del sitio donde se encuentra interior de Gobierno*. En SENAGUA, el Plan Binacional es considerado como un organismo útil para la ejecución de proyectos transfronterizos con Perú. En el MTOP, a excepción del Eje Vial No.1, el Plan Binacional no es considerado como un organismo útil en la ejecución de proyectos transfronterizos con Perú. Estas opiniones distintas frente a un mismo tema, es señalado por Allison (1968) como *where you stand depends on where you sit*. Esto se observó en ambas instituciones públicas, y continúa siendo un aspecto esencial de la burocracia para el caso estudiado. Sin embargo, existió un factor común en ambas instituciones en lo referente a la ejecución de proyectos con Perú, la burocracia jugó un rol infraestructural.

Estos proyectos transfronterizos ejecutados a través de la cooperación transfronteriza y particularmente para nuestro caso de estudio, mediante el Plan Binacional, demostrarán su éxito cuando creen “áreas de frontera como zonas de desarrollo armónico y funcionales para la construcción de la paz” (Rhi-Sausi y Oddone 2013, 281). De esta manera, la ejecución de proyectos transfronterizos Ecuador-Perú, por medio del Plan Binacional, son la oportunidad para plantear una política exterior innovadora y creativa la cual incluya a los territorios fronterizos los mismos que históricamente han sufrido de marginalidad y no se han desarrollado de igual manera que las áreas céntricas del país. *“La cooperación transfronteriza se realiza y concretiza en programas y proyectos operativos. La gobernanza y los acuerdos intergubernamentales constituyen condiciones esenciales, pero el objetivo principal y último es el desarrollo económico, social y cultural de las áreas fronterizas”* (Rhi Sausi

y Oddone 2009, 140) (las *itálicas* son *mías*), pero queda como reflexión para el actual y los futuros gobiernos del Ecuador cuestionarse ¿cómo potenciar el accionar del Plan Binacional por medio de la política exterior de nuestro país, con el fin de lograr el desarrollo de las zonas de frontera?.

Bibliografía

- Acta Presidencial de Brasilia. «Plan Binacional.» 26 de octubre de 1998. http://www.planbinacional.gob.ec/images/marcolegal/acuerdos_suscritos_ecuador_peru_1998%28acuerdo%20de%20paz%29.pdf (último acceso: 21 de marzo de 2015).
- Allison, Graham. «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis.» *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3, 1969: 689-718.
- . «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, and Bureaucratic Politics.» 1968. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P3919.pdf> (último acceso: 22 de octubre de 2015).
- Allison, Graham. «Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos.» En *La Hechura de las Políticas*, de Luis Francisco Aguilar (eds.), 119-200. México: Miguel Ángel Porrúa, 1989.
- Andrade, Pablo. *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2015.
- Arrighi, Giovanni, y Beverly Silver. «The End of the Long Twentieth Century.» En *Business as Usual: The Roots of the Global Financial Meltdown*, de Craig Calhoun y Georgi Derluguian (eds.), 53 - 68. New York and London: New York University Press, 2011.
- Asamblea Constituyente. *Aprobada ampliación del plazo del Plan Binacional (Ecuador-Perú) de Desarrollo de Región Fronteriza*. 24 de julio de 2008. http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18428&lang=es&Itemid=12 (último acceso: 6 de julio de 2015).
- . *Constitución del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial No. 449, 2008.
- Benzi, Daniele. «Vía crucis de la cooperación internacional: ¿crisis terminal o resurrección?. Presentación del Dossier.» *Ciencias Sociales*. Num. 47, 2013: 9-14.

- Berman, David, Martin Lawrence, y Laura Kajfez. «County Home Rule: Does Where You Stand Depend on Where You Sit?» *State & Local Government Review*, 1985: 232-234.
- Bonilla, Adrián. «Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad.» *AFESE*, 2006: 165-181.
- Chen, Ming. «Where You Stand Depends on Where You Sit: Bureaucratic Politics in Federal Workplace Agencies Serving Undocumented Workers.» *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, 2013: 101-172.
- Coletti, Raffaella, Dario Conato, Silvia Marteles Moreno, y Juan Velásquez Quispe. «La integración fronteriza en la CAN: la frontera Ecuador – Perú.» En *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, de José Luis Rhi-Sausi y Darío Conato (eds.), 94-115. IILA - CeSPI, 2009.
- Comisión de las Comunidades Europeas. «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales.» 30 de septiembre de 2009. https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_2/REIB_04_02_doc03.pdf (último acceso: 4 de marzo de 2016).
- Comunidad Andina. *Desarrollo Fronterizo*. 2015. <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE> (último acceso: 3 de febrero de 2016).
- Cornago Prieto, Noé. «Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación.» En *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, de Francisco Aldecoa y Keating Michael (eds.), 55-79. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- Domínguez, Rafael. «La crisis de identidad del sistema de ayuda.» 2011. en <http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombresproprios/Documents/NPDomínguez1105.pdf>. (último acceso: 28 de octubre de 2015).
- Durbin, Brent. *Bureaucratic politics approach*. 2007. <http://www.britannica.com/topic/bureaucratic-politics-approach#ref1181380> (último acceso: 7 de octubre de 2015).
- Gardini, Gian Luca. «Latin America Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A framework for analysis.» En *Latin America Foreign Policies*

- between Ideology and Pragmatism*, de Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.), 13-33. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Gardini, Gian Luca, y Peter Lambert. «Conclusions.» En *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, de Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.), 255-263. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Gardini, Gian Luca, y Peter Lambert. «Introduction. Ideology and Pragmatism in Latin America Foreign Policy.» En *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*, de Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.), 1-11. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Global Water Partnership. *Cooperación Transfronteriza*. 2016. <http://www.gwp.org/es/TOOLBOX/TEMAS-TRANSVERSALES/Cooperacion-Transfronteriza/> (último acceso: 26 de febrero de 2016).
- Guerrero, Omar. *Principios de Administración Pública*. Bogotá: APC, 1997.
- Hermann, Margaret, Charles Hermann, y Joe Hagan. «How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior.» En *New Directions in the Study of Foreign Policy*, de Charles Hermann, Charles Kegley y James Rosenau (eds.), 309-338. Boston: HarperCollins Publishers Ltd, 1987.
- Hernández, Aurora, Alicia Jiménez, y Juan Carlos Picón. «Cross-border cooperation in Latin America and the European Union: Contributions to the regional integration process.» *Regional integration processes*, 2006: 208-235.
- Hocquenghem, Anne. «La región fronteriza peruano - ecuatoriana y el proceso de globalización.» *Si Somos Americanos*, vol. IX, núm. 2, 2009: 101-116.
- Hocquenghem, Anne, y Étienne Durt. «Integración y desarrollo de la región fronteriza peruano ecuatoriana: entre el discurso local y la realidad, una visión local.» *IFEA Vol. 31 (1)*, 2002: 39-99.
- IIRSA. «Metodología de análisis del potencial de integración productiva y desarrollo de servicios logísticos de valor agregado de proyectos IIRSA.» agosto de 2009. http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cnr14_baires09_iprlg.pdf (último acceso: 4 de marzo de 2016).
- Larrea, Carlos. «Dolarización y desarrollo humano en Ecuador.» *Iconos*, 2004: 43-53.
- Lechini, Gladys. «La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?» *Relaciones Internacionales*, No.12, 2009: 55-81.

- López, Jimmy. «Ecuador-Perú: Antagonismo, negociación e intereses nacionales.» 2004. http://www.flacso.org.ec/docs/ecuador_peru.pdf (último acceso: 25 de febrero de 2016).
- Maira, Luis. «La evolución de la diplomacia.» En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, de Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), 110-122. México: Oxford University Press, 2013.
- Malamud, Andrés, y Gian Luca Gardini. «¿Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons.» En *Italian Journal of International Affairs*, de The International Spectator, 116-133. London: Routledge, 2012.
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones. «Términos de Referencia del V Eje Vial .» julio de 2007. <http://documents.mx/documents/terminos-de-referencia-del-v-eje-vial.html> (último acceso: 15 de marzo de 2016).
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas. «Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos.» 22 de junio de 2015. http://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/08/Estatuto_Organico_de_Gestion_MTOP_2015.pdf.
- Misión de Monitoreo Externo. «Informe País Perú / CAN.» 5 de julio de 2011. https://capacity4dev.ec.europa.eu/.../sr_latina_america.2011.peru_.pdf (último acceso: 21 de octubre de 2015).
- Morelli, Jorge. «El instrumento de una fundación política: la diplomacia presidencial directa. Percepciones recíprocas diez años después.» En *Ecuador - Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*, de Claudia Donoso (eds.), 245-256. Quito: FLACSO. Sede Ecuador, 2009.
- MTOP. *MTOP impulsa la conectividad de los 4 ejes viales entre Ecuador y Perú*. 2014 de junio de 2014. <http://www.obraspublicas.gob.ec/mtop-impulsa-la-conectividad-de-los-4-ejes-viales-entre-ecuador-y-peru/> (último acceso: 15 de septiembre de 2015).
- Nicholls, Esteban. «Reararticulating the State through Governmental Regimes: State Power and Popular and Indigenous Participation in Ecuador 2008-2012.» 2014. <https://curve.carleton.ca/system/files/etd/bc60cfdb-3db5-4f6b-ae0d->

- cd6d690ab362/etd_pdf/a2bffd3d31a7856e1a86f23442dce4b/nicholls-rearticulatingthetatesthroughgovernmental.pdf (último acceso: 15 de octubre de 2015).
- Nicholls, Esteban, y Pablo Andrade. «Capacidad y autoridad estatal, el caso ecuatoriano visto desde la teoría del Estado.» 2016. <http://hdl.handle.net/10644/4868> (último acceso: 31 de mayo de 2016).
- O'Donnell, Guillermo. «Otra Institucionalización.» *Ágora No. 5*, 1996: 5-28.
- Oszlak, Oscar. «Notas Críticas para una teoría de la Burocracia Estatal.» 1977. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf> (último acceso: 3 de octubre de 2015).
- Pérez Aramburu, Evangelina. «La administración pública en el estado moderno: Enfoques teóricos para el análisis de la administración pública.» *Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.* 2011. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.667/te.667.pdf> (último acceso: 3 de octubre de 2015).
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú. *Ecuador y Perú fortalecen integración y lucha contra la pobreza.* 2015. <http://planbinacional.gob.ec/13-noticias/229-ecuador-y-peru-fortalecen-integracion-y-lucha-contra-la-pobreza.html> (último acceso: 1 de junio de 2015).
- . *Marco Legal.* 2015. <http://www.planbinacional.gob.ec/marco-legal.html> (último acceso: 16 de julio de 2015).
- . *Objetivo Plan Binacional.* 2014. <http://www.planbinacional.gob.ec/informacion-general/pb-desarrollo-region-fronteriza-ec-pe/objetivo.html> (último acceso: 30 de noviembre de 2014).
- . *Plan Binacional.* 2015. <http://www.planbinacional.gob.ec/informacion-general/pb-desarrollo-region-fronteriza-ec-pe/quienessomos.html> (último acceso: 10 de septiembre de 2015).
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú. «Informe a la XIV Reunión de la Comisión de Vecindad Perú-Ecuador.» septiembre de 2015.

- <http://planbinacional.structu.com/wp-content/uploads/2015/12/informe-evaluativo-pb-peru-ecuador.pdf> (último acceso: 15 de febrero de 2016).
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador. «Perú-Ecuador: 10 años de Paz y Desarrollo. 1998-2008.» octubre de 2008. <http://www.planbinacional.org.pe/sites/default/files/publicaciones/bin-memoria-1998-2008-2da-edicion-2010.pdf> (último acceso: 22 de octubre de 2015).
- Plan Binacional Ecuador - Perú. *Resultados de los proyectos ejecutados*. 2016. <http://www.planbinacional.gob.ec/ambitos-de-intervencion/proyectos-del-programa-binacional/resultados-alcanzados/resultados-de-los-proyectos-ejecutados.html> (último acceso: 1 de marzo de 2016).
- Redi, Omar. *La presa de la discordia entre Etiopía, Egipto y Sudán*. 8 de agosto de 2015. <http://www.lavanguardia.com/politica/20150808/54434792580/la-presa-de-la-discordia-entre-etiofia-egipto-y-sudan.html> (último acceso: 26 de febrero de 2016).
- Rhi Sausi, José Luis, y Nahuel Oddone. «Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas.» En *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*, de José Luis Rhi Sausi y Dario Conato (eds.), 6-19. IILA - CeSPI, 2009.
- Rhi-Sausi, José Luis, y Nahuel Oddone. «Cooperación Transfronteriza e Integración: oportunidades para el desarrollo del Perú.» *Tendencias*, 2012: 239-264.
- Rhi-Sausi, José Luis, y Nahuel Oddone. «Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina.» *Investigación & Desarrollo*, vol. 21, núm. 1, enero-junio, 2013: 260-285.
- Rosenbloom, David. «Public Administrative Theory and the Separation of Powers.» *Public Administration Review*, Vol. 43, No. 3, 1983: 219-227.
- Russell, Roberto. «Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas .» En *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, de Roberto Russell (eds.), 255-274. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. «Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos.» *CIDOB d'Afers Internacionals* No. 85/86, 2009: 211-249.


- Salgado, Wilma. «Desencadenantes y beneficiarios de la crisis económica en el Ecuador.» 1999.
http://www.memoriacrisisbancaria.com/www/articulos/Wilma_Salgado_desencadenantes_y_beneficiarios_de_la_crisis.pdf (último acceso: 25 de febrero de 2016).
- SENAGUA. *Misión, visión y valores institucionales*. 29 de septiembre de 2015.
<http://www.agua.gob.ec/valores-mision-vision/> (último acceso: 29 de septiembre de 2015).
- SENPLADES - PBDRF. «Programa Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, capítulo Ecuador 2011 - 2016.» marzo de 2015.
<http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Documento-Pln-Binacional.pdf> (último acceso: 13 de septiembre de 2015).
- SENPLADES. 2015. <http://www.buenvivir.gob.ec/herramientas> (último acceso: 12 de octubre de 2015).
- . «Información Gestión Plan Binacional, Capítulo Ecuador - Noviembre 2012.» 2012.
<http://www.planbinacional.gob.ec/publicaciones.html> (último acceso: 10 de septiembre de 2015).
- . *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 - 2017*. 2013.
documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013%202017 (último acceso: 3 de marzo de 2015).
- . «PROYECTO: K001 SENPLADES: Programa Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.» 27 de febrero de 2015. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Plan-Binacional-abril-2015.pdf> (último acceso: 21 de septiembre de 2015).
- Sogge, David. *Dar y tomar ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria, 2002.
- Tandon, Yash. *¿Quién ayuda a quién? El efecto de la ayuda en el Tercer Mundo*. Madrid: Popular, 2009.
- Tobar, Bayardo. *El ingreso del Ecuador a la OMC: simulacro de negociación*. Quito: Abya Yala, 2003.


- . *La Toma de Decisiones en Política de Comercio Exterior del Ecuador Estudio de caso: Ingreso a la OMC*. Quito: Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2002.
- Turzi, Mariano. «Relaciones América Latina-Estados Unidos.» En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, de Tomas Legler, Arturo Santacruz y Laura Zamudio (eds.), 184-194. México: Oxford University Press, 2013.
- UNESCO. *Sistemas Acuíferos Transfronterizos en la Américas – Evaluación*. Montevideo: UNESCO, 2007.
- V Gabinete Binacional Ecuador - Perú. «Declaración del Encuentro Presidencial y V Reunión del Gabinete Binacional de Ministros del Perú y Ecuador.» 29 de febrero de 2012.
http://www.trabajo.gob.pe/migrante/pdf/declaracion_encuentro_peru_ecuador.pdf (último acceso: 20 de mayo de 2015).
- Van Klaveren, Alberto. «El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina.» En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, de Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio (eds.), 96-109. México: Oxford University Press, 2013.
- Velázquez Flores, Rafael, y Roberto Domínguez. «México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela.» *Nueva Sociedad* No. 208, 2007: 25-38.
- Venegas de la Torre, Fernando. *El Proceso de toma de Decisiones en Política Exterior en dos estudios de caso: i) el conflicto de Angostura, y ii) las negociaciones con la Unión Europea*. Quito: Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014.
- VII Gabinete Binacional Perú - Ecuador . «Declaración Presidencial.» 14 de noviembre de 2013. <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/11/Declaracion-Presidencial-Ecuador-Peru.pdf> (último acceso: 29 de septiembre de 2015).
- Villarroel, Gladys. «Tema con variaciones: El presidencialismo y su impacto en los procesos democráticos.» *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*. Vol. 15, 2006: 115-139.

- Wallerstein, Immanuel. «Structural Crisis, or why capitalists may no longer find capitalism rewarding.» En *¿Does capitalism have a future?*, de I Wallerstein, C Randall, M Michael, D Georgi y C Craig (eds.), 22-63. New York: Oxford University Press, 2013.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- . *Introducción general a los ensayos de sociología de la religión*. Madrid: Taurus, 1920.
- Zakaria, Fareed. *The Post-American World*. New York and London: W. W. North & Company, 2008.

Anexos

Anexo 1. Acuerdo de ampliación del plan binacional de desarrollo de la región fronteriza


ASAMBLEA CONSTITUYENTE


**REPUBLICA
DEL ECUADOR**

**EL PLENO
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 1 del Mandato Constituyente No. 1 de 29 de noviembre de 2007, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 223 de 30 de noviembre de 2007, dispone: *"La Asamblea Constituyente, por mandato popular de 15 de abril de 2007, asume y ejerce SUS PLENOS PODERES."*;


Que, el artículo 7 del Mandato Constituyente No. 1, antes referido, dispone que la Asamblea Constituyente asume las atribuciones y deberes de la Función Legislativa, entre otras, aprobar e improbar los tratados y convenios internacionales que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los derechos colectivos;

Que, el 26 de octubre de 1998, con ocasión de la suscripción de los Acuerdos de Paz firmados en Brasilia, se suscribió el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza Desarrollo y Vecindad entre Ecuador y Perú, cuyo artículo 18 expresa: *"... las partes acuerdan llevar adelante un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, que tendrá una duración de diez (10) años...."*;

Que, el 1 de junio de 2007, en la Cumbre Presidencial de Tumbes, los Mandatarios de Ecuador, Economista Rafael Correa Delgado, y de Perú, Doctor Alan García Pérez, decidieron ampliar por cinco (5) años la vigencia del plazo del Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo, a partir de su vencimiento;

Que, en cumplimiento a la decisión de los Presidentes de Ecuador y Perú, los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, suscribieron el 1 de junio de 2007 el *"Acuerdo de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, creado mediante el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad."*;

Que, el Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado, mediante oficio número T.1902-SGJ-08-1127, de 30 de abril de 2008, solicita al Tribunal Constitucional el Dictamen de Constitucionalidad del *"Acuerdo de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, creado mediante el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza Desarrollo y Vecindad"*;


Página 1 de 2

MONTECRISTI - MANABI

Que, mediante dictamen número 0001 -2008-CI-, de 8 de julio de 2008, el Tribunal Constitucional resuelve *"Emitir dictamen favorable de constitucionalidad previo a la aprobación del Acuerdo para la Ampliación por cinco años adicionales..."*;

Que, el señor Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, mediante oficio T.1902-SGJ-08-1896, de 16 de julio de 2008, solicita al Presidente de la Asamblea Constituyente *"...se sirva aprobar el Acuerdo Internacional en cuestión..."*;

En ejercicio de sus atribuciones y facultades,

RESUELVE:

Artículo Único.- Aprobar el **"ACUERDO DE AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE VIGENCIA DEL PLAN BINACIONAL DE DESARROLLO DE LA REGIÓN FRONTERIZA, CREADO MEDIANTE EL ACUERDO AMPLIO DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA DESARROLLO Y VECINDAD "**, suscrito el 1 de junio de 2007 entre Ecuador y Perú.

Notifíquese el contenido de esta Resolución al Presidente Constitucional de la República del Ecuador y a la Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Se dispone su difusión para conocimiento del pueblo ecuatoriano.

La presente Resolución entrará en vigencia en forma inmediata, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Constituyente y en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en el Centro Cívico *"Ciudad Alfaro"*, ubicado en el cantón Montecristi, provincia de Manabí de la República del Ecuador, a los veinte y cuatro días del mes de julio de 2008.



FERNANDO CORDERO/CUEVA
Presidente de la Asamblea Constituyente



DR. FRANCISCO VERGARA O.
Secretario General



República del Ecuador

DECRETO EJECUTIVO No 1366

RAFAEL CORREA DELGADO,
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que el “Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza y Vecindad entre Ecuador y Perú” fue suscrito en el marco de los Acuerdos de Paz de Brasilia, el 26 de octubre de 1998.

Que el artículo 18 del citado instrumento internacional, en su Anexo No. 4, dispuso que “...las Partes acuerdan llevar adelante un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, que tendrá una duración de diez (10) años...”.

Que durante la reunión de los Presidentes de Ecuador y Perú efectuada el 1ro de junio de 2007, los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, suscribieron el Instrumento de “Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza”, cuyo artículo 1 dice: “*Extiéndase por un período adicional de cinco años el plazo de vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza*”.

Que en el punto 4 de la Declaración Presidencial de Tumbes de 1ro de junio de 2007, suscrita por los Presidentes de Ecuador y Perú, Rafael Correa Delgado y Alan García Pérez, respectivamente, ambos Mandatarios expresaron su complacencia por la suscripción del Acuerdo para la Ampliación por cinco años adicionales, a partir del año 2009, del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza.

Que mediante dictamen número 0001-2008-CI-, de 8 de julio de 2008, el Tribunal Constitucional resolvió: “*Emitir dictamen favorable de constitucionalidad previo a la aprobación del Acuerdo para la Ampliación por cinco años adicionales, a partir del año 2009, del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza*”



República del Ecuador

DECRETO EJECUTIVO No. 1366

Que el Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente mediante Resolución No. 20, de 24 de julio de 2008, en su artículo único resolvió aprobar el *"Acuerdo de Ampliación del plazo de vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, creado mediante el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad"*, suscrito el 1ro de junio de 2007 entre Ecuador y Perú.

DECRETA:

Artículo Único.- Ratificase en todos sus artículos el *"Acuerdo de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza"*, suscrito el 1ro de junio de 2007, en la ciudad de Tumbes, por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países.

Dado en el Palacio de Gobierno, a los 1 días del mes de **octubre** de 2008.

Rafael Correa Delgado,
Presidente Constitucional de la República.

María Isabel Salvador Crespo,
MINISTRA DE RELACIONES EXTERIOERES,
COMERCIO E INTEGRACIÓN

Anexo 3. Solicitud de Ratificación del Plan Binacional

Nota RE (DGA) N° 5-12-A/02

Lima,

12 MAY 2014

Excelentísimo señor Ministro.

Tengo el agrado de dirigirme a Su Excelencia con relación al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, cuya extensión para el periodo 2009-2014 se efectuó a través del Acuerdo suscrito entre ambos países, el 1 de julio de 2007, y el cual concluirá el próximo 13 de mayo de 2014.


El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza fue creado mediante el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito el 26 de octubre de 1998. Desde entonces, el referido Plan ha constituido un mecanismo que ha beneficiado a la zona fronteriza peruano-ecuatoriana.

Al respecto, los Presidentes del Perú y del Ecuador, en la Declaración Presidencial Conjunta suscrita el 29 de febrero de 2012, en la ciudad de Chiclayo, instruyeron ampliar la vigencia del Plan Binacional por un plazo adicional de diez años.

A fin de cumplir con el citado mandato presidencial, tengo el honor de proponerle la extensión, a partir del 14 de mayo de 2014, por un periodo adicional de diez años, del plazo de vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza al que se refiere el artículo 18 del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito entre ambos países el 26 de octubre de 1998, ampliado por el Acuerdo suscrito el 1º de junio de 2007. Antes del término de dicho plazo, las Partes realizarán una evaluación para considerar una nueva extensión de la vigencia del Plan Binacional.

La presente Nota y la Nota que con el mismo tenor tuviera a bien hacer llegar el Ilustrado Gobierno del Ecuador manifestando su conformidad con la propuesta de ampliación de la vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, constituirán un Acuerdo entre ambos países; el mismo que entrará en vigor en la fecha que las Partes hayan comunicado el cumplimiento de sus respectivos procedimientos internos para tal efecto.

Me valgo de la ocasión para expresar a Su Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.


Eda Rivas Franchini
Ministra de Relaciones Exteriores

Excelentísimo señor
Ricardo Patiño Aroca
Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
Quito. -





REPÚBLICA DEL ECUADOR



No. 12880/GM/SALC/2014

Quito D.M., 13 de mayo de 2014

Excelentísima señora Ministra:

Tengo el honor de dirigirme a Usted, en referencia a su atenta Nota RE (DGA) No. 5-12-A/02, de 12 de mayo de 2014, relativa a la ampliación de la vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, cuyo contenido es el siguiente:

“Excelentísimo señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a Su Excelencia con relación al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, cuya extensión para el período 2009-2014 se efectuó a través del Acuerdo suscrito entre ambos países, el 1 de julio de 2007, y el cual concluirá el próximo 13 de mayo de 2014.

El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza fue creado mediante el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito el 26 de octubre de 1998. Desde entonces, el referido Plan ha constituido un mecanismo que ha beneficiado a la zona fronteriza peruano-ecuatoriana.

Al respecto, los Presidentes del Perú y del Ecuador, en la Declaración Presidencial Conjunta suscrita el 29 de febrero de 2012, en la ciudad de Chiclayo, instruyeron ampliar la vigencia del Plan Binacional por un plazo adicional de diez años.

A fin de cumplir con el citado mandato presidencial, tengo el honor de proponerle la extensión, a partir del 14 de mayo de 2014, por un periodo adicional de diez años, del plazo de vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza al que se refiere el artículo 18 del Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, suscrito entre ambos países el 26 de octubre de 1998, ampliado por el Acuerdo suscrito el 1º de junio de 2007. Antes del término de dicho plazo, las Partes realizarán una evaluación para considerar la posibilidad de una nueva extensión de la vigencia del Plan Binacional.

**Excelentísima Señora
Eda Rivas Franchini
Ministra de Relaciones Exteriores
de la República del Perú
Lima.-**





REPÚBLICA DEL ECUADOR



La presente Nota y la Nota que con el mismo tenor tuviera a bien hacer llegar el Ilustrado Gobierno del Ecuador manifestando su conformidad con la propuesta de ampliación de la vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, constituirán un Acuerdo entre ambos países; el mismo que entrará en vigor en la fecha que las Partes hayan comunicado el cumplimiento de sus respectivos procedimientos internos para tal efecto.

Me valgo de la ocasión para expresar a Su Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración."

Al respecto, me permito manifestar la conformidad del Gobierno del Ecuador con la ampliación, por el periodo de diez años, del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, en las condiciones expresadas en su atenta comunicación.

Sírvase aceptar las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Leonardo Arízaga Schmegel
Ministro de Relaciones Exteriores
y Movilidad Humana, Subrogante



**ENCUENTRO PRESIDENCIAL Y V REUNIÓN DEL GABINETE
BINACIONAL DE MINISTROS DEL ECUADOR Y DEL PERÚ
Chiclayo, 29 de febrero de 2012**

**DECLARACION PRESIDENCIAL:
“FORTALECIENDO LA INTEGRACIÓN PARA LA
INCLUSIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE”**

Los Presidentes de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, y de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso, reunidos en la ciudad de Chiclayo el 29 de febrero de 2012, con ocasión de la realización del Encuentro Presidencial y V Reunión del Gabinete Binacional de Ministros, formulan la siguiente Declaración Conjunta:

1. Constatamos con satisfacción que los importantes avances en la implementación de los Acuerdos de Paz de 1998 constituyen un sólido fundamento para iniciar una nueva etapa de cooperación que nos permita transitar desde la paz y amistad que hemos consolidado, hacia una integración plena que coadyuve a fortalecer los procesos de inclusión social y desarrollo sostenible de nuestros pueblos y, en especial, de las poblaciones de la Zona de Integración Fronteriza.
2. Sobre la base de los importantes avances en materia de diálogo político, fomento de la confianza, desarrollo social, integración física, comercio e inversiones y cooperación fronteriza que hemos alcanzado en los últimos años, que constituyen un modelo exitoso de integración a nivel regional, acordamos desarrollar una agenda renovada para su aplicación en el próximo quinquenio, en particular, en los siguientes ámbitos prioritarios:

- **Una agenda social que dará prioridad a los siguientes cuatro ejes:**

- **Desarrollo e inclusión social.-** Establecer metas específicas de carácter binacional en materia de desarrollo e inclusión social para la Zona de Integración Fronteriza, con énfasis en las poblaciones más vulnerables.
- **Salud en la frontera.-** Instruir a las autoridades responsables a fortalecer las redes binacionales de salud, el acceso a los servicios de calidad, el mejoramiento de las condiciones sanitarias, el control y prevención de riesgos, así como el abordaje de los determinantes sociales de la salud.
- **Seguridad Social.-** Disponer la implementación de los acuerdos suscritos sobre seguridad social para garantizar que los trabajadores de ambos países que aportan o hayan aportado en cualquiera de ellos puedan acogerse a los beneficios sociales previstos en la legislación del país receptor.
- **Personas con discapacidad.-** Fortalecer el intercambio de experiencias científico-técnicas y la cooperación en políticas de prevención, atención prioritaria de personas con discapacidad.

El Presidente del Perú anunció que el Consejo de Ministros ha aprobado el proyecto de “Ley que Establece las Medidas para el Cumplimiento del Acuerdo Bilateral para Brindar Atención de Salud Recíproca a Nacionales de

la República del Perú y de la República del Ecuador” y que solicitará al Congreso de la República su pronta aprobación.

- **Extensión del Plan Binacional.-** Ampliar la vigencia del Plan Binacional por un plazo adicional de diez años y asignar mayores recursos al Fondo Binacional, a fin de profundizar su intervención para dar cumplimiento a las nuevas metas establecidas para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población en la Zona de Integración Fronteriza.
- **Cuencas transfronterizas.-** Adoptar planes integrados de manejo de las cuencas transfronterizas para compatibilizar el crecimiento armónico de las actividades productivas con el cuidado del medio ambiente.
- **Proyecto Puyango-Tumbes.-** Ratificar la prioridad que otorgamos al Proyecto Binacional Puyango-Tumbes y, en lo inmediato, instruimos la pronta culminación de los estudios de factibilidad y de los diseños definitivos para la ejecución de las obras comunes y el inicio de la construcción del túnel de trasvase en el presente año.
- **Minería ilegal.-** Combatir coordinadamente a la minería ilegal para su erradicación, problema que afecta a la salud, el medio ambiente, así como a la seguridad nacional y subregional.
- **Integración energética.-** Desarrollar una integración energética que permita dotar de servicios de electricidad a poblaciones rurales de la Zona de Integración Fronteriza, así como el establecimiento de un amplio programa de cooperación en el sector minero y de hidrocarburos, que contemple entre otros la complementación de los mercados de crudos de ambos países y la interconexión de los campos del suroriente ecuatoriano al oleoducto norperuano.
- **Infraestructura y conectividad.-** Articular los Ejes Viales a través de la construcción de vías complementarias que vinculen las localidades más apartadas de ambos países en la Zona de Integración Fronteriza.
- **Medidas de confianza.-** Implementar medidas de confianza mutua de nueva generación, que permitan fortalecer y profundizar los niveles de cooperación entre las respectivas fuerzas militar y policial. En ese sentido, constatamos con satisfacción la aprobación de la Cartilla de Cooperación y Seguridad, del Reglamento de la Comisión Binacional de Fronteras y del intercambio de información sobre gastos de defensa.
- **Desminado Humanitario.-** Destacar los importantes avances logrados por los desminadores de ambos países e instruir a los Ministerios de Defensa a dar prioridad a la implementación de la Unidad Binacional de Desminado y su proyección a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. En lo inmediato, registramos con satisfacción el intercambio de información realizado en la fecha y disponemos que dicho proceso se adelante antes del 1 de abril de 2012, para la planificación de las labores de desminado en las zonas remanentes y la reducción de los tiempos de desminado.

- **Combate a la delincuencia organizada transnacional.-** Profundizar las actividades coordinadas para el combate integral de los diversos ilícitos, especialmente la delincuencia organizada transnacional y delitos conexos, que se presentan en la zona fronteriza.
 - **Cultura y Patrimonio.-** Fortalecer la cooperación binacional para la recuperación, puesta en valor, preservación y uso social del patrimonio cultural en la Zona de Integración Fronteriza.
 - **Desarrollo del Comercio.** Promover el incremento del intercambio comercial a través del desarrollo de la complementariedad comercial e implementación de esquemas de asociatividad empresarial, especialmente enfocados en las regiones de frontera, que involucre la participación directa de medianas, pequeñas y microempresas de ambos países.
 - **Bahía histórica de Guayaquil.-** De conformidad con lo previsto en el "Acuerdo por Intercambio de Notas de Contenido Idéntico entre el Ecuador y el Perú sobre Límites Marítimos, de 2 de mayo de 2011", convenimos constituir un grupo de trabajo de ambos países para realizar estudios que sustenten la declaración conjunta sobre el reconocimiento internacional del Golfo de Guayaquil como bahía histórica. El texto de la declaración y los documentos que la respalden serán sometidos a consideración de los Presidentes en el transcurso de 2012.
3. Valoramos las presentaciones realizadas por los Ministros que han permitido constatar los importantes avances logrados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración Presidencial de Loja de octubre de 2010. Asimismo, resaltamos el fructífero diálogo que se ha desarrollado durante la presente reunión del V Gabinete Binacional de Ministros enfocado en cuatro ejes temáticos: a) Agenda Social; b) Asuntos Productivos y Ambientales; c) Infraestructura y Conectividad; y d) Seguridad, Defensa y Confianza Mutua. Acordamos acoger, como expresión de nuestro compromiso para fortalecer la cooperación bilateral, los acuerdos contenidos en estas cuatro áreas temáticas, que quedan registrados en el anexo 1, que forma parte integrante de la presente declaración.
 4. Instruimos a los Ministros y autoridades competentes a presentar las hojas de ruta respectivas en un plazo máximo de 45 días y avances de resultados quince días antes de la próxima reunión de la Comisión de Vecindad.
 5. Destacamos el fortalecimiento de la cooperación e integración bilateral reflejado en la suscripción, en la fecha, de un conjunto de importantes acuerdos que abarcan una diversidad de temas y que quedan registrados en el anexo 2.
 6. Tomamos nota con beneplácito y respaldamos el interés expresado por parlamentarios de ambos países de coadyuvar, desde el ejercicio de sus competencias constitucionales, con el proceso de integración bilateral y la implementación de los acuerdos adoptados.
 7. Disponemos que durante la primera semana de abril de 2012, los ministros sostengan reuniones de trabajo, por Ejes, para dar continuidad a los

compromisos asumidos. Asimismo, en el mes de julio deberán presentar un primer informe de avances en el cumplimiento de las instrucciones presidenciales.

8. Acordamos celebrar el próximo Encuentro Presidencial y VI Reunión del Gabinete Binacional de Ministros en octubre de 2012, en el Ecuador.

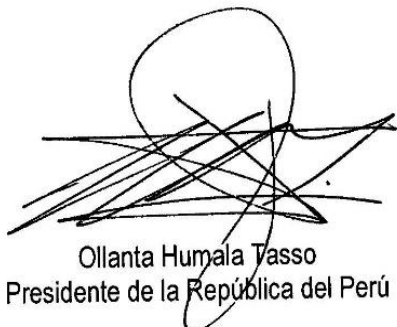
Con ocasión del centenario del asesinato de Eloy Alfaro, el Presidente Humala saludó al pueblo y gobierno del Ecuador y al legado de la revolución liberal del Viejo Luchador, que transformó de manera profunda las condiciones políticas, sociales y culturales en la búsqueda de un país equitativo, incluyente y soberano.

El Presidente del Ecuador agradeció la hospitalidad del Gobierno del Perú y a las autoridades y a los pueblos de Chiclayo y Lambayeque por las atenciones recibidas y por la cálida acogida brindada a su delegación.

En fe de lo cual suscriben esta Declaración Conjunta, en la ciudad de Lambayeque en dos ejemplares, a los veintinueve días del mes de febrero de dos mil doce.



Rafael Correa Delgado
Presidente de la República del Ecuador



Ollanta Humala Tasso
Presidente de la República del Perú

ENCUENTRO PRESIDENCIAL Y VIII GABINETE BINACIONAL DE MINISTROS ECUADOR-PERÚ

Arenillas, 30 de octubre de 2014

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL

Los Presidentes de la República del Ecuador, Rafael Correa Delgado, y de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso, reunidos en la ciudad de Arenillas, el 30 de octubre de 2014, con ocasión del Encuentro Presidencial y VIII Gabinete Binacional de Ministros:

Reiteramos nuestro compromiso de fortalecer la integración binacional y de profundizar la cooperación bilateral, a través de iniciativas y esfuerzos conjuntos que permitan el beneficio de los pueblos de ambos países, con énfasis en la zona de integración fronteriza.

Reafirmamos nuestro compromiso con la integración andina y regional, como medio para asegurar el desarrollo económico y social de nuestros países. En ese sentido, saludamos los resultados de la gestión del Perú en la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad Andina y reafirmamos la importancia del proceso de reingeniería de ese Organismo.

Saludamos el inicio de la función del Secretario General de la UNASUR, Ernesto Samper, así como la próxima inauguración de la Sede de la Secretaría General de ese Organismo, en la ciudad de Quito. Por otro lado, expresamos el apoyo a la próxima gestión del Ecuador, en la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, a partir de enero de 2015.

Acogemos con beneplácito el ordenamiento de los mecanismos de la relación bilateral, aprobado en el marco de la XIII Reunión de la Comisión de Vecindad, el cual permitirá una mayor eficiencia en el cumplimiento de los compromisos asumidos por ambos países.

Resaltamos la promulgación de la ley peruana que permitirá brindar atención recíproca en salud a los ciudadanos ecuatorianos, en ese país. Asimismo, reconocemos el esfuerzo que el Gobierno del Ecuador ha venido realizando para brindar atención de salud gratuita a ciudadanos peruanos en su territorio.

Destacamos los esfuerzos realizados por las instituciones de ambos países, encaminados a la regularización de las actividades mineras y al combate a la minería ilegal que permita transitar hacia la minería responsable y sostenible.

Relievamos la importancia de la ampliación de la vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, por un período adicional de 10 años.

Instamos a dicho Organismo a continuar con el desarrollo de programas y proyectos, con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, y en el marco de los 5 ejes contemplados en el nuevo ordenamiento de la relación bilateral.

Con ocasión de este Encuentro Presidencial y Gabinete Binacional, impartimos las siguientes instrucciones y mandatos:

1. Disponemos continuar los trabajos técnicos y estudios multidisciplinarios, enmarcados en la Declaración Conjunta sobre el reconocimiento internacional del Golfo de Guayaquil como Bahía Histórica.
2. Instruimos a los Ministerios de Relaciones Exteriores elaborar, hasta el primer cuatrimestre de 2015, una Hoja de Ruta que permita el cumplimiento de los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz de Brasilia.
3. En el marco del ordenamiento de los mecanismos de la relación bilateral, disponemos realizar, al menos una vez al año, reuniones de altas autoridades de cada Eje, precedidas por las reuniones de los correspondientes Comités Técnicos Binacionales. Asimismo, recomendamos replicar en todos los Ejes el ejercicio de la planificación operativa anual que exitosamente se ha producido en las áreas de Asuntos Sociales y Seguridad y Defensa.
4. Reconocemos el significado del Proyecto Binacional Puyango-Tumbes en la relación bilateral, por lo que instruimos que las Unidades de Coordinación Binacional –Capítulos Ecuador y Perú- adopten acciones para terminar los estudios de factibilidad y diseño definitivo para la ejecución de las obras comunes. A fin de atender el impostergable desarrollo de sus respectivas poblaciones fronterizas, cada país podrá contratar estudios y ejecutar las obras que fueren necesarias en el marco de los convenios existentes.

EJE DE ASUNTOS SOCIALES

5. Destacamos los resultados de la II Reunión de Altas Autoridades del Eje Social, llevada a cabo en la ciudad de Lima, en septiembre de 2014; y, en ese sentido, instruimos a las autoridades respectivas del Eje Social, el cumplimiento y seguimiento del Plan Operativo Anual, aprobado por ambos países.
6. Reafirmamos la consideración de la inclusión social con enfoque de derechos y orientada a reducir las condiciones de desigualdad, como un

factor de integración de nuestros pueblos, especialmente en la Zona de Integración Fronteriza, priorizando las acciones de política e inversión pública social, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los habitantes y el cumplimiento de las metas binacionales.

7. Reconocemos el avance de ambos países en la implementación de políticas y estrategias intersectoriales relacionadas con la Primera Infancia y Desarrollo Infantil Temprano e instruimos a las autoridades competentes del Perú y el Ecuador la socialización de buenas prácticas en dicha materia.
8. Destacamos que el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres, es un aspecto fundamental para mejorar su calidad de vida, prevenir y afrontar las situaciones de violencia y discriminación, fortalecer el bienestar familiar y emprendimientos económicos. Instruimos la incorporación de este aspecto en la agenda temática de la Reunión de Altas Autoridades del Eje Social.
9. Reconocemos los avances de los dos países en la prevención y erradicación del trabajo infantil, los cuales se fortalecerán con el Plan de Acción Binacional Bianual, contribuyendo al logro de los objetivos de la Iniciativa Regional América Latina y El Caribe Libre de Trabajo Infantil, aprobada en Lima, el 14 de octubre de 2014.
10. Habida cuenta de la cosmovisión de nuestros pueblos originarios de la Zona de Integración Fronteriza, así como la necesidad de generar condiciones que les permitan alcanzar su desarrollo sostenible e inclusión social, reafirmamos nuestro compromiso de fortalecer los programas sociales que venimos desarrollando respecto de dichas poblaciones, dando una especial importancia a los temas de educación y proyectos productivos.

EJE DE SEGURIDAD Y DEFENSA

11. Destacamos de manera especial la confianza mutua existente en el ámbito de defensa, la misma que permitirá una reducción del número de efectivos militares en la zona de frontera, conforme la planificación de cada uno de los dos países.
12. Resaltamos la importancia de la implementación de la Unidad Binacional de Desminado y los esfuerzos que vienen llevando a cabo las unidades de desactivación de minas en nuestros países, a fin de alcanzar los objetivos inicialmente trazados en el tiempo establecido. Destacamos la importancia de la entrega definitiva de los planos de todas las áreas peligrosas conocidas por parte de ambos países. Instruimos a las

autoridades competentes continuar con los esfuerzos para obtener asistencia técnica internacional complementaria para el monitoreo y seguimiento del proceso de desminado humanitario.

13. Destacamos las capacitaciones en prevención, trazabilidad y codificación de insumos químicos y ratificamos nuestro compromiso para enfrentar el Problema Mundial de las Drogas, a través de estrategias conjuntas que permitan combatir este flagelo en nuestros países.
14. Resaltamos el trabajo coordinado entre las Fuerzas Armadas y de las Policías Nacionales, en los operativos binacionales y las acciones cívicas dirigidas a las poblaciones fronterizas.
15. Reafirmamos la importancia del esfuerzo coordinado en la gestión de riesgo ante los desastres de origen natural y antrópico en nuestros países, como un componente esencial del proceso de desarrollo sostenible y sustentable del Ecuador y del Perú.
16. Expresamos nuestra preocupación por la creciente incidencia de los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes en ambos países. Al respecto, disponemos la adopción de medidas efectivas de protección integral a las víctimas, en particular niños, niñas y adolescentes y con miras a la investigación y sanción de los delitos.

EJE DE ASUNTOS PRODUCTIVOS, COMERCIALES, DE INVERSIÓN Y TURISMO

17. Acogemos con satisfacción la suscripción del Convenio de Facilitación del Comercio en materia de Obstáculos Técnicos entre la República del Ecuador y la República del Perú, e instruimos su aplicación, a fin de facilitar mecanismos para el intercambio comercial fluido de bienes sujetos al cumplimiento de los estándares de calidad establecidos por cada uno de los países.
18. Ecuador informó sobre la culminación de la negociación comercial con la Unión Europea y el inicio del procedimiento para su adhesión al “Acuerdo Comercial entre Colombia y Perú por una parte y la Unión Europea y sus Estados Miembros por otra”. Perú felicita la culminación de dichas negociaciones y se compromete a trabajar coordinadamente con sus contrapartes en dicho acuerdo, para el desarrollo de los procedimientos relacionados a la adhesión del Ecuador.

19. Disponemos que las Cancillerías elaboraren la Hoja de Ruta, en el primer semestre de 2015, para la puesta en funcionamiento de los Centros de Comercio y Navegación en Saramiriza y Pijuayal.
20. Destacamos los resultados alcanzados entre SENAE y SUNAT en materia de facilitación de comercio a través de las declaraciones simplificadas. Las instituciones competentes deberán continuar con las acciones que contribuyan con el uso de las vías formales en el comercio transfronterizo.
21. Resaltamos los significativos progresos en el ámbito de armonización sanitaria, en aras de lograr mejores estándares y poder competir en terceros mercados, promoviendo el comercio bilateral. Instamos a continuar con el trabajo conjunto en el marco de la Comunidad Andina.

EJE DE ASUNTOS AMBIENTALES, ENERGÉTICOS Y MINEROS

22. Instruimos a las autoridades competentes, el desarrollo de una estrategia binacional sobre minería artesanal e informal, que implemente las recomendaciones expedidas en el Encuentro Trinacional Ecuador-Perú-Colombia. En ese sentido, se atenderá de manera especial la regularización de esta actividad, el intercambio de información relacionada con el flujo de insumos y materiales empleados en la minería de un país hacia otro, así como del control de las actividades mineras en cuerpos o fuentes de agua. Se intercambiarán los datos de las acciones y ciudadanos que realicen actividades de minería ilegal en el territorio del otro país, y se continuará con los operativos de inspección e interdicción coordinados en la zona de frontera.

También instruimos a definir criterios compatibles sobre minería artesanal y pequeña minería en zonas de frontera, para obtener protocolos comunes de interdicción de minería ilegal y de atención a las víctimas rescatadas en actividades vinculadas a la minería ilegal.

23. Consolidaremos las áreas naturales protegidas como espacios estratégicos para la conservación de la biodiversidad, ecosistemas y la generación de servicios ambientales que benefician a las poblaciones, implementando el Memorando de Entendimiento que constituye la Red de Gestión Binacional de Áreas Protegidas del sur del Ecuador y norte del Perú, bajo la conducción de los Ministerios de Ambiente del Ecuador y del Perú.
24. Reafirmamos la importancia de alcanzar un borrador de acuerdo global sobre cambio climático en la COP 20 a desarrollarse en Lima, y llamamos a todos los países a incrementar su nivel de ambición, en correspondencia con el principio de responsabilidades comunes pero

diferenciadas, y las necesidades y prioridades de los países en desarrollo y de nuestra región latinoamericana.

25. Disponemos fortalecer la interconexión eléctrica transfronteriza que suministra energía generada desde Ecuador y Perú, la que ha beneficiado y beneficiará a decenas de localidades peruanas y ecuatorianas, mejorando la calidad de vida en la zona de frontera y contribuyendo de ese modo con su desarrollo económico.
26. Destacamos el inicio del proceso para el desarrollo del Anteproyecto para la Interconexión Perú-Ecuador en 500 kV, el mismo que servirá, principalmente, para definir la ruta de la línea en el lado peruano, así como el punto de frontera por donde pasará la línea de interconexión binacional.
27. Resaltamos los avances para desarrollar una nueva normativa para el intercambio de energía eléctrica que reemplace a la Decisión 757 de la Comunidad Andina de Naciones, la que deberá proponerse a este mecanismo para su aprobación. Dicha normativa permitirá el funcionamiento del mercado integrado entre Colombia, Ecuador y Perú.

EJE DE INFRAESTRUCTURA Y CONECTIVIDAD

28. Destacamos los avances realizados por ambos países en la construcción de los Ejes Viales. Respecto del Eje Vial No. 5, el Perú hizo entrega formal del estudio de prefactibilidad, sobre el que Ecuador se pronunciará oportunamente.
29. Instruimos a los Ministerios correspondientes a adoptar las medidas destinadas a promover el aprovechamiento eficiente de los aeropuertos autorizados para vuelos transfronterizos, incluyendo la promoción de la participación del sector privado.
30. Destacamos la conclusión del proceso de implementación del procedimiento de intercambio internacional de información de terminales móviles extraviados, robados o hurtados y recuperados, lo que constituye una herramienta importante para combatir el comercio ilegal de los equipos en mención y su uso en las redes de telefonía móvil de ambos países.
31. Destacamos las acciones ejecutadas por ambos países para asegurar la transparencia de información y asequibilidad en el servicio de *roaming* internacional e instamos a los Ministros de Transportes y Comunicaciones de Perú y de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información del Ecuador, así como a los organismos reguladores de ambos países, para

que continúen trabajando en la adopción de medidas tendientes a optimizar los beneficios hacia el usuario, particularmente la reducción de tarifas, especialmente en zonas de frontera, en el marco de los acuerdos regionales.

32. Instruimos a las autoridades competentes a concluir las obras complementarias para inaugurar el nuevo Puente Internacional sobre el río Macará (Eje Vial No. 3), en el tercer trimestre de 2015.
33. Destacamos la gestión binacional del Ecuador y del Perú en el avance del “Plan integral para el espacio urbano conformado por las ciudades de Huaquillas, Aguas Verdes y Canal de Zarumilla”, aprobándose la visión urbanística y el inicio de la ejecución de obras. Exhortamos a las autoridades competentes concluir con las obras de saneamiento y alcantarillado, durante 2015.

COMITÉ TÉCNICO BINACIONAL DE REGIMEN FRONTERIZO Y DERECHOS DE LAS PERSONAS

34. Reconocemos la importancia del alcance y funcionamiento del Estatuto Migratorio Permanente Ecuatoriano-Peruano, que ha logrado integrar a los países y mejorar las condiciones de vida de las personas mediante la regularización migratoria y otra serie de medidas para la comunidad migrante y coincidimos en la necesidad de fortalecerlo.
35. Ratificamos que la aplicación de otras normativas regionales que faciliten la regularización se continuará aplicando, para buscar el mecanismo que beneficie de mayor manera a la comunidad migrante de ambos países.
36. Presentamos, en el Anexo I, que forma parte integrante de la presente Declaración Presidencial, el Plan de Acción que recoge las actividades que deberán realizar las instituciones competentes, en coordinación con las Cancillerías, para el cumplimiento de nuestras instrucciones y compromisos, para los 5 Ejes de la relación bilateral, cuyos resultados deberán reportarse en el marco del próximo Encuentro Presidencial.

Destacamos la suscripción, con ocasión de este Encuentro, de importantes acuerdos binacionales, los mismos que han sido registrados en el Anexo II, orientados al fortalecimiento de la integración binacional.

Acordamos celebrar el próximo Encuentro Presidencial y IX Gabinete Binacional de Ministros, en la República del Perú, durante el mes de octubre de 2015.

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

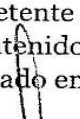
CONSIDERANDO:

- Que** la República del Ecuador suscribió el 26 de octubre de 1998 con la República del Perú el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad;
- Que** mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1366, publicado en el Registro Oficial Nro. 455 de 14 de Octubre de 2008, se ratifica en todos sus artículos el “Acuerdo de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza”, suscrito el 1 de junio de 2007 en la Ciudad de Tumbes, por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países;
- Que** el Título V del Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, crea el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y su financiamiento;
- Que** el anexo 4 del Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, referido a la Estructura Organizativa del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, establece la organización de los capítulos nacionales;
- Que** el artículo 2 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior dispone que corresponde al jefe del Estado, en cuanto órgano supremo de la representación exterior y de los derechos soberanos del país, la dirección de la gestión internacional;
- Que** el artículo 147 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador establece que corresponde al Presidente de la República definir la política exterior; y,

En ejercicio de las atribuciones determinadas en el artículo 147, numerales 5 y 10 de la Constitución de la República;

DECRETA:

Artículo 1.- Designar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES- como autoridad competente para aplicar el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, contenido en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, publicado en el Registro Oficial No 137 de febrero 26 de 1999.



RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Por tanto, será atribución del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo nombrar a los integrantes del Directorio Ejecutivo Binacional y al Director Ejecutivo Capítulo Ecuador del Plan Binacional.

SENPLADES podrá delegar a otras instituciones del Estado, según sus competencias, el desarrollo y ejecución de los programas y proyectos contemplados en el Plan.

Artículo 2.- El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo designará los representantes de los sectores público y privado a la Comisión Nacional de la Comisión de Vecindad Ecuatoriana- Peruana.

Artículo 3.- El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo designará los delegados del Ecuador al Directorio del Fondo Binacional para la Paz y el Desarrollo.

Artículo 4.- La Agencia de Cooperación Internacional –AGECI- será responsable de gestionar los apoyos económicos de cooperación internacional que el Plan Binacional Desarrollo de la Región Fronteriza requiera, para lo cual coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

La AGECI deberá además interactuar con el Grupo Consultivo de Financiamiento Internacional que apoyan al financiamiento de los programas, proyectos y actividades que desarrolla el Plan Binacional.

Artículo 4.- Deróguese el Decreto Ejecutivo Nro. 835, publicado en el Registro Oficial Nro. 183 de 13 de Octubre de 2000; y en la letra b) del artículo 2 del Decreto Ejecutivo Nro. 1666, publicado en el Registro Oficial 338 de 19 de mayo de 2004, deróguese la frase “y del Plan Binacional”.

Artículo Final.- De la ejecución del presente Decreto Ejecutivo que entrará en vigencia a partir de esta fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese al Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo.

Dado en Quito, a 2 de diciembre de 2008



RAFAEL CORREA DELGADO
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Anexo 7. Comparación de Casos en Política Exterior de Ecuador, a nivel macro.

	Ingreso a la OMC¹⁴	Reanudación de Negociaciones con la Unión Europea¹⁵	Bombardeo de Angostura¹⁶	Ratificación del Plan Binacional 2014 - 2024
Factores Externos	La mundialización del comercio y las finanzas; Las relaciones Estados Unidos y América Latina	La mundialización del comercio y las finanzas; Relaciones económicas Ecuador – Unión Europea	Derecho Internacional Humanitario	Cooperación Transfronteriza, Relaciones Históricas con Perú
Contexto Interno	Sistema Político Ecuatoriano	Sistema Político Ecuatoriano	Soberanía e Integridad Territorial	Sistema Político Ecuatoriano
Unidad Última de Decisión	Vicepresidente Alberto Dahik	Vicepresidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior	Presidente del Ecuador, Fuerzas Armadas y Cancillería	Canciller de la República

¹⁴ La Toma de Decisiones en Política de Comercio Exterior del Ecuador. Estudio de caso: Ingreso a la OMC, Bayardo Tobar, 2002.

¹⁵ El Proceso de Toma de Decisiones en Política Exterior en dos estudios de caso: i) el conflicto de Angostura, y ii) las negociaciones con la Unión Europea, Fernando Venegas de la Torre, 2014.

¹⁶ Ibíd

	Ingreso a la OMC¹⁴	Reanudación de Negociaciones con la Unión Europea¹⁵	Bombardeo de Angostura¹⁶	Ratificación del Plan Binacional 2014 - 2024
Principales Actores Gubernamentales	Ministerios de Industrias y Comercio Exterior, Finanzas y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Industrias, Banco Central, Energía, Minas y Petróleos, Congreso Nacional	Ministerio de Relaciones Exteriores	Presidentes de Ecuador – Colombia, Ministerios de Relaciones Exteriores Ecuador – Colombia, Fuerzas Armadas ambos países.	Ministerio de Relaciones Exteriores, ABIMSENO, Asamblea Nacional, Asamblea Constituyente.
Principales Actores No Gubernamentales	Cámara de Industrias de Guayaquil, Cámara de Industriales de Pichincha, Federación Ecuatoriana de Industrias Procesadoras de Metal y Productores de Acero, Maquinaria y Equipo, Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente	Gremios empresariales privados, CORPEI	Grupo Binacional de Diálogo (GBD), ONU, OEA, PNUD, The Carter Center	Poblaciones Fronterizas del Sur del Ecuador y Norte del Perú
Modelo Decisional	Modelo II. Proceso Organizacional	Modelo III. Política Burocrática	Modelo III. Política Burocrática	Modelo II. Proceso Organizacional

Elaboración propia

Anexo 8. Descripción del Plan de Gestión Integral del Recurso Hídrico del río Zarumilla

La gestión integral e integrada de los recursos hídricos de la cuenca Binacional del Río Zarumilla entre Ecuador y Perú pretende principalmente consolidar la paz lograda entre los dos países, mediante el manejo eficiente y sostenible de los recursos hídricos con visión eco sistémica para mejorar la calidad de vida de la población asentada en las cuencas transfronteriza, y la promoción de actividades productivas para disminuir la pobreza.

El acuífero involucra tanto a Ecuador (en la provincia de El Oro, específicamente en los cantones Las Lajas, Huaquillas y Arenillas) con 374 km² como a Perú (Provincia de Zarumilla en los distritos de Aguas Verdes, Zarumilla, Matapalo y Papayal) con 544 km². Así se busca el equilibrio entre los usos competidores de los recursos hídricos superficiales y subterráneos en y entre los dos países, y la solución de conflictos entre usuarios y actores de las cuencas aguas arriba y aguas abajo. Las entidades responsables de su ejecución son: a) SENAGUA por Ecuador y b) ANA en Perú; y la inversión necesaria para su ejecución es de US\$ 352,250.00. Dicho monto es aportado 50% por cada país.

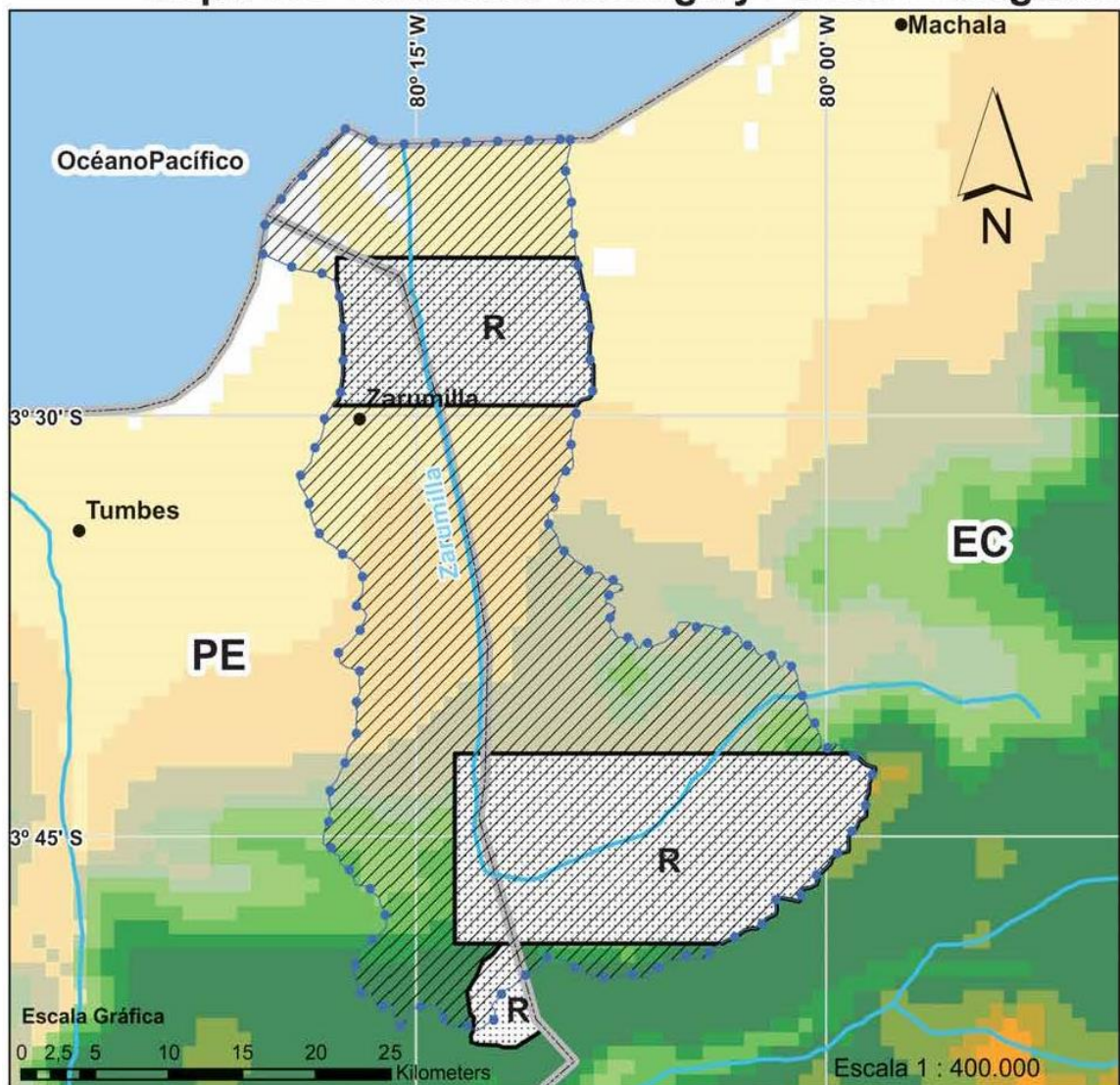
Un primer paso en la búsqueda de cumplir con la GIRH del río Zarumilla, es la construcción del Canal de Zarumilla, la cual se constituye en la principal infraestructura de riego de uso común por parte de Perú y Ecuador. Aproximadamente beneficia a 1500 has en ambos países; su longitud es de 18 km. desde la bocatoma de captación ubicada en La Palma hasta el Puente Internacional.

El uso del acuífero es diferente para ambas naciones. Para Ecuador los pozos profundos se utilizan en un 85% para consumo humano y el restante 15% para agricultura y otros servicios. Los pozos superficiales son utilizados en un 90% para riego y un 10% para consumo humano. Por su parte Perú en su mayoría con un 58% lo utiliza para actividades de riego. A continuación, se muestra un gráfico del acuífero transfronterizo elaborado por la UNESCO (2009) en su informe titulado Aspectos socioeconómicos ambientales y climáticos de los Sistemas acuíferos transfronterizos de las Américas.

Sistema Acuífero Transfronterizo Zarumilla

11S EC-PE

Mapa 11S Ubicación-Recarga y Zonas Protegidas



LEYENDA

- Limite países
- Limite del Sistema Acuífero
- Ciudades
- Ríos
- Zona de Recarga
- Cuerpos de agua
- Zonas Protegidas

Hipsografía (msnm)

- 1250 - 1500
- 1000 - 1250
- 750 - 1000
- 500 - 750
- 400 - 500
- 300 - 400
- 200 - 300
- 150 - 200
- 100 - 150
- 50 - 100
- 0 - 50

UBICACIÓN GENERAL 11S EC-PE



Anexo 9. Resultados de proyectos ejecutados en el Plan Binacional

Proyecto	Objetivo del Proyecto	Grado de Avance
Multipropósito Puyango Tumbes	Irrigación de 22000 hectáreas en Ecuador y 15300 en Perú	15% Desacuerdos existentes: Áreas potenciales definitivas a irrigar en Ecuador; volúmenes de agua por capacidad de embalses y derechos de usos futuros del río Puyango Tumbes; existencia de Proyecto de Riego Margen Derecha (Perú); tema ambiental presa Matapalo por presencia de Parque Natural Amotape (Perú).
Plan Integral del espacio urbano Canal de Zarumilla	Mejorar las condiciones de saneamiento de las poblaciones de Aguas Verdes y Huaquillas	100% Se encuentra funcionando.
Plan de Gestión de la cuenca hidrográfica Transfronteriza del Río Zarumilla	Mejorar el manejo del recurso hídrico de la cuenca Zarumilla	80% Los recursos necesarios para su ejecución fueron asignados por ambos países. A la espera de la contratación.
Desarrollo de Proyectos Productivos en la Amazonía	Ejecución de proyectos productivos sostenibles	10% Se ha propuesto el pilotaje en café y cacao en las zonas de frontera
Gestión Integral de Residuos Sólidos	Reducir la contaminación de la cuenca binacional Catamayo-Chira	100% Proyectos en ejecución en el año 2013
Eje Vial No. 1 Guayaquil-Piura	Ampliación de la Panamericana Sur	90% Eje concluido, se ejecutan obras complementarias
Eje Vial No. 5 Méndez-Saramiriza	Crear una conexión intermodal fronteriza	60% El lado ecuatoriano está concluido. Perú finalizó el estudio de prefactibilidad, se escogió la alternativa bimodal.
Estudios de Navegabilidad del Río Morona	Mejorar las condiciones de navegabilidad integral del río Morona	Los estudios cuentan con una ejecución del 15%

Programa de Cooperación Sociosanitaria, II Fase	Mejoramiento del Hospital de Amaluza y Sullana	10% Se inició la construcción del centro de salud “Puente Internacional”
Educación Intercultural en Contextos de Diversidad Cultural y Lingüística de Provincias de Frontera San Ignacio y Zamora Chinchipe	Diseño curricular acorde a la cosmovisión indígena y amazónica	5% Ecuador cuenta con el diseño curricular de EIB para educación básica y bachillerato.

Fuente: Plan Binacional.
Elaboración propia.

Anexo 10. Esquema hidráulico del proyecto Puyango – Tumbes



Fuente: SENAGUA 2013.

Anexo 11. Programas de cooperación transfronterizos en América del Sur



Fuente: Rhi-Sausi y Oddone, Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina. Investigación & Desarrollo, vol. 21, p.271, 2013.

Anexo 12. Cooperación no reembolsable recibida por el Plan Binacional (en millones de dólares) al 2013.

Países	Total	Organismos	Total
Alemania	25,237	Banco Mundial (BM)	4,679
Austria	0,003	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	0,599
Bélgica	9,595	Corporación Andina de Fomento (CAF)	2,500
Brasil	0,125	Cooperative for American Remittances to Europe (CARE)	0,158
Canadá	4,001	Comunidad Europea	66,120
Corea del Sur	1,290	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	0,354
España	12,277	Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT/ITTO)	1,280
Estados Unidos	20,500	Conservación Internacional	0,349
Finlandia	5,671	Organización de Estados Americanos (OEA)	0,462
Francia	0,169	Organización Internación de la Energía Atómica (OIEA)	0,270
Gran Bretaña	0,088	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	0,150
Italia	11,427	Organización Panamericana de la Salud (OPS)	0,093
Japón	29,212	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	2,031
Luxemburgo	3,000	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	0,320
República Checa	0,485	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	0,032
Suiza	0,301	Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	1,175
Total Países	123,381	Total Organismos	80,572
Total General: 203,953			

Fuente: Plan Binacional Ecuador-Perú.

Elaboración propia.

Anexo 13. Ejes viales binacionales Ecuador-Perú



Fuente: Plan Binacional Ecuador – Perú.